

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Võrdleva õigusteaduse õppetool

Krista Adari

HUVIGRUPPIDE KAASAMISEST SEADUSLOOMESSE

Magistritöö

Juhendaja

Dr iur Silvia Kaugia

Tartu

2014

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Seadusloome mõiste, olemus ja eesmärgid	6
1.1. Seadusloome mõistest	6
1.2. Seadusloome kui poliitiline väljendusviis	8
1.3. Seadusloome etapid	12
2. Huvigruppide olemus ja liigid	18
2.1. Huvigruppide olemus	18
2.2. Huvigruppide liigid	21
2.2.1. Anoomilised grupid	21
2.2.2. Mitteühingulised grupid	21
2.2.3. Institutsionaalsed grupid	22
2.2.4. Ühingulised grupid	22
3. Kodanikualgatus seadusloomes ja seadusloomefoorumid kodanike kaasamiseks	24
3.1. Kaasamise mõiste ja olemus	24
3.2. Kodanikualgatus seadusloomes	31
3.3. Seadusloomefoorumid kodanike aktiivseks kaasamiseks	36
3.3.1. Themis	38
3.3.2. Täna Otsustan Mina ja Osale.ee	39
3.3.3. Petitsioon.ee	41
3.3.4. Rahvakogu.ee	43
4. Empiirilise uuringu tulemused ja analüüs	47
4.1. Uuringu eesmärk ja valim	47
4.2. Küsimustik ja metoodika	48
4.3. Uuringu tulemused	49
4.4. Järeldused	55
Kokkuvõte	58
Participation Possibilities of Interest Groups in Legislative Drafting - Summary	62
Kasutatud kirjandus	65
Kasutatud õigusaktid	70
Lisa 1. Küsitlusankeet ja vastuste koondtulemused	72

Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö teema valik on mõjutatud selle valdkonna olulisusest Eesti arengus – Riigikogus arutlusel olevate õigusaktide arv võrreldes iseseisvumisaastatega on tunduvalt langenud, kuid seda enam on oluline tähelepanu pöörata lõpptulemuse kvaliteedile. Kuna antud teemal kirjutas autor ka bakalaureusetöö, siis oli loogiline valik teemat arendada ning edasi uurida.

Esimene tõuge seadusloome uurimiseks tuli küllalt ebatraditsioonilisest allikast – internetipõhisest strateegiamängust, kus kasutajad-mängijad võtsid endale mängu ja suhtluse arenedes vabatahtlikult lisakohustusi ning leppisid kokku lisareeglites, mida kutsusid seadusteks. Läbi aja muutusid need mänguga küll seotud, kuid mänguvälised „seadused“ vastavalt ühiskonna vajadusele ja eriti lähtudes võimaloleva enamuse soovidest.

Kui otsused võeti vastu opositsiooni ja avalikkust sisuliselt kaasamata, muutus sisekliima halvemaks ning eriti meedia (kuid ka formaalsete „parlamendi sõnavõttude“) vahendusel lahendati erimeelsusi juba kõigi kodanike silme all küllalt teravalt. Selline kooslus intrigeeris autorit lähemalt uurima seadusloome põhimõtteid ja huvigruppide kaasamist, mis tundub ka päriselus konfliktiallikas olevat.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, millised on erinevate huvigruppide võimalused osaleda Eesti seadusloomes, kuidas neid võimalusi mõlemapoolselt kasutatakse ning milline on ühiskonna suhtumine seadusloome protsessi tervikuna. Autor soovib osundada probleemi olemasolule ja olulisusele, juhtida tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele ning välja pakkuda edasisi probleemi lahendamise võimalusi. Kuna arenenud demokraatlikes riikides on juba ammu tähelepanu pööratud elanikkonna seadusloomesse kaasamise temaatikale (näiteks koostööleppe laadsed võimalused Suurbritannias (compact) ja Kanadas (accord)¹, peab autor oluliseks seda ka Eesti kontekstis uurida ning selgitada välja

¹D. Liiv. Kodanikuühiskond meil ja mujal. – Riigikogu Toimetised 2006/13, lk 185.

olemasolevad vahendid ning riigipoolsed jõupingutused, võimalusel anda nende mõjukusele hinnang.

Töö on üles ehitatud suunaga üldiselt üksikule – kõigepealt avatakse seadusloome teemaga seotud üldised mõisted ning seejärel analüüsitakse üksikisikutele suunatud empiirilise uuringu tulemusi. Eesmärgiks on uurida Eesti seadusandlikku protsessi, kaasamisele orienteeritud gruppe ning uuringu abil välja selgitada ühiskonna üldine arvamus seaduste loomisprotsessi ja selle mõjutamise võimaluste kohta. Kuna sotsiaaluuringute puhul on erilise tähelepanu all avaliku arvamuse küsitlused, siis on ka selle töö raames üks selline läbi viidud.

Küsitluse raames püütakse ka teada saada, milline on ühiskonna tunnetus meediakommunikatsioonide mõjust seadusloomele. Selleks käsitletakse ka kolme kaasamise lahendust ning uuritakse nende toimetehhanisme.

Eesmärkidest lähtuvalt püstitab autor hüpoteesid:

1. Teadlikkus seadusloomest on üldiselt madalal tasemel ja sõltub olulisel määral meediakajastusest ja meedia poolt loodud kuvandist;
2. Avaliku arvamuse mõju hinnatakse pigem väiksemaks kui suuremaks;
3. Keskmise vastaja oskab nimetada vähemalt ühe võimaluse, kuidas seadusloomet mõjutada ning on ka ise vähemalt ühel instantsil seadusloomes osalenud;
4. Keskmise vastaja ei kasuta mõjutamisvahendeid tihti;
5. Mõjutamisvahendeid hinnatakse isikliku kogemuse põhjal pigem kasututeks;
6. Keskmise vastaja oskab nimetada vähemalt ühe grupi või organisatsiooni, keda seadusloomesse kaasatakse;
7. Keskmise vastaja on teadlik meediakommunikatsiooni mõjust seadusloomele ning on oma arvamust selle kaudu väljendanud.

Magistritöö koosneb neljast peatükist.

Töö esimeses peatükis avatakse seadusloome mõiste ning käsitletakse nii seadusloome üldisemaid kui ka etappide sisulisemaid eesmärgi. Analüüsi alla tuleb ka poliitika ja seadusloome omavaheline seos ja selle mõju seadusloome legitiimsusele.

Teises peatükis avatakse huvigruppide mõiste kasutades erinevaid teooriaid, antakse ülevaade kaasamisest praeguses ühiskonnas ning selle seaduslikust tagapõhjast.

Kolmandas peatükis tutvustatakse viise kodanikualgatuse teostamiseks ning antakse ülevaade Eestis praegu ja lähiminevikus kasutada olevatest ja olnud kaasamisvahenditest. Samuti tutvustatakse olemasolevaid seadusloomefoorumeid.

Neljandas peatükis analüüsitakse autori poolt läbiviidud empiirilise sotsioloogilise uuringu tulemusi. Uuringu eesmärgiks oli selgitada ühiskonna üldist rahulolu seadusloomega, teadlikkust seadusloome mõjutamise vahenditest ning nende vahendite kasutamise arvukust. Töö lõpeb kokkuvõtete tegemisega, inglisekeelse resümee ja kasutatud kirjanduse loeteluga. Töö lisana on esitatud küsitlusankeet ja uuringu tulemused graafilisel kujul.

1. Seadusloome mõiste, olemus ja eesmärgid

1.1. Seadusloome mõistest

Seadusloome defineerimine on olnud õigusteaduse üks raskemini vastatavaid küsimusi. Kaasaegsed autorid on läinud lihtsama vastupanu teed ning defineerinud pigem seda, mis *ei ole* seadusloome. On väidetud, et seadusloome pole üksnes seadusettepanekute vormimine legaalformaatide või õiguskeelde, kuna sel juhul poleks vaja suurel hulgal spetsialiseerunud juriste ja õigusteadlasi (nagu see suuremates riikides tavaks on). Õiguse instrumentide loomine ja ettevalmistamine vajab midagi enamat.² Selleks, et paremini aru saada seadusloome olemusest, tuleks süvitsi minna tema tekkemehhanismide ja üldiste põhjusteni, miks üldse on ühskonnas norme vaja.

R. Dickersoni definitsioon raamatus “*The Fundamentals of Legal Drafting*” kirjeldab seadusloomet kui legaaloiguse, privileegi, funktsiooni, kohustuse või staatuse kristalliseerumist ja väljendumise lõplikku vormi. Seadusloome väljendub seega kahe osana: kontseptuaalne aspekt, kus seaduse looja tuvastab ja täiustab vajalikke kontseptsioone, ning kirjakeelne aspekt, millega valitakse parimad moodused nende kontseptsioonide väljendamiseks.³ Igapäevases kasutuses on selle väljenduseks esiteks seadusaktide vajaduse väljaselgitamine ja põhjendamine, teiseks nende normide formaliseerimine normide terviklikku süsteemi.

Seadusloomet võib käsitleda ka tehnilise kirjutamise vormina, mis erineb kõigist teistest kirjutamisstiilidest kahe tähtsa komponendi poolest. Esiteks: õiguslik kirjutis peab olema ülimalt täpne, et töötada oma eesmärgi heaks ning saavutada soovitud efekti. Teiseks on seaduslane kirjatükk emotsioonitu ja kiretu, sest selle eemärk pole mitte meelt lahutada või veenda, vaid deklareerida ja käsutada.⁴ Selles valguses on üsna arusaadav, miks juriste

² Legislative drafting in Hong Kong. Crystallization in Definitive Form. 2nd edition, 2001. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.hk/eng/pdf/ldhkv2.pdf>, 21.03.2014.

³ R. Dickerson. *The Fundamentals of Legal Drafting*. Boston: Little, Brown, 1988 (viidatud: *Legislative drafting in Hong Kong* (2001)).

⁴ Manual for drafting legislation. The Florida Senate. Office of bill drafting services. Sixth edition, 2009. Arvutivõrgus: <http://www.flsenate.gov/PublishedContent/ADMINISTRATIVEPUBLICATIONS/Manual-for-Drafting%20-Final.pdf>, 21.03.2014.

kirjeldatakse rahvakultuuris kõrkide selgrootute olevustena – juba juristidele vajalik materjal normide vormis on tavaolukorras raskesti käsitletav, kui puudub harjumus lugeda seadusloome tekste ja nende eesmärgist aru saada.

Õigusharidus on üks vanemaid ülikoolis õpetatavaid õppesuundi, seda just oma keerukuse ja raskestimärgatavate nüansside poolest. Kuigi tänapäeval on üldiselt valitsev veendumus, et seadusaktid ei tohiks olla ülemäära keerukad ja arusaamatud, siis tegelikkuses on raske jõuda olukorrani, kus oleks tagatud nii selgus kui ühene konkreetne definitsioon reguleeritavale olukorrale. R. Naritsa sõnul on hetkel oluline õigusliku lahenduse kvaliteet, selle seos sotsiaalse tingitusega ning õiguskorra efektiivsus.⁵ Seega on seaduse loojatel üsna raske kanda, et selline tasakaal lõpptulemuses saavutada.

On ka veidi teistsugune lähenemine seadusloomele õigusanalüütikute poolt: seadusloomet võib võtta kui dokumendi kirjutamisprotsessi, mis jõustatakse läbi formaalsete toimingute seadusandlusesse. Seadusloome ise leiab aset staadiumis, kus seadusandlik poliitika konverteeritakse läbi teatud formaalsete protsesside seaduslikeks reegliteks. Akti kirjapanemise viis määrab ära, kui efektiivselt see suhtestub talle peale pandud nõudmistega – tõhus seadusloome viib nii parema arusaamiseni seadustest endast kui ka seaduse kergama kohanumiseni olemasolevasse õiguskultuuri. Samuti viib heal tasemel seadusloome hiljem vastava kohtutepoolse korrektse interpretatsioonini, mistõttu on kooskõlas soovitud kombinatsioon õigusrahust ja heast valitsemisest.⁶

Eesti õiguskirjanduses on seadusloome mõiste väga tihti sünonüümiks õigusloomele. Õigusleksikon kui üks Eesti õiguspõhjustamise alusdokumente viitab termini „seadusloome“ juurest „õigusloomeni“. Definitsioon kohaselt on õigusloome inimeste teadlik tegevus õigusnormide loomisel, õigusnormide loomise protsess.⁷ Seega on seadusloome omane inimekäitumisele, midagi, mis on loodud meie enda pool meie enda jaoks. Kuigi ka loomariigis on näiteid, kuidas käitumistavade abil luuakse grupi siseselt sisehierarhiat ja käitumisnorme,

⁵ R. Narits. Seadusloome regulatiivse ja õigusliku mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 2001/4, lk 97.

⁶ Legislative Support. National Institute for Legislative Studies (Nigeria). Arvutivõrgus: http://nils.gov.ng/legislative_support.php, 21.03.2014.

⁷ K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.

on seadusloome siiski inimeste pärusmaa. Selle üks põhielemente on formaliseerimine, mille eelduseks on mõtlemise areng teatud tasemeni.

Sarnaselt Eestile on ka teistes maades õiguse ja seaduse loomine raskesti eristatav. Näiteks inglise keeles kasutatakse termineid *law-drafting* või *legislature*, saksa keeles *Rechtsetzung* või *Rechtschöpfung*, soome keeles *lainvalmistelu*, vene keeles *правомощие*. Käesolevas magistritöös käsitletakse mõisteid „seadusloome“ ja õigusloome“ võrdväärsete sünonüümidenä ning kasutatakse edaspidi mõistet „seadusloome“ kõige üldisemas tähenduses.

1.2. Seadusloome kui poliitiline väljendusviis

Õigussüsteemi kui sellise peamiseks ülesandeks on täita ühiskonna vajadustest lähtuvaid eesmärke. Inimeste loomulik vajadus on püüelda korra ja selguse poole, kasutades selleks reeglite süsteeme. On väga palju ernievaids võimalusi reeglite loomiseks ja ajalooliselt on kasutatud mitmeid: sidudes normid religiooni, võimuloleva monarhi tahte ja tänapäeval demokraatilikus maailmas vabadel valimistel valitud võimuesindajate kaudu normide loomise läbi. Selles olukorras on poliitikutel küllalt suur mängumaa – neil on formaalselt olemas kindla osa elanikkonna toetus, kuid enamasti puudub selge kohustus valimiste ajal antud lubaduste elluviimiseks. Nii võibki märgata, kuidas perioodil enne võimuvahetust muutub lubatud poliitiliste eesmärkide poole püüdlemine intensiivsemaks ning üritatakse tähelepanu juhtida õnnestumistele, samas varju jättes saavutamata eesmärke.

L. Auväärt'i arvamuse kohaselt on poliitika ja õigus sarnased nähtused, kuid erinevad üksteisest mõnede nüansside poolest. Suurimaks erinevuseks on õiguse väljendumine valitsevate sotsiaalsete kihtide tahena, olukorras kus iga järgnev kiht teostab sellist poliitikat, mis ei lange õigusega kokku. Lisaks on Auväärt välja toonud, et valitsevate sotsiaalsete kihtide tahe väljendub peale õiguse ka muudes vormides; vastupidiselt õiguse normatiivsusele on poliitikal väga varieeruvad esinemisvormid ning õiguses peegelduvad ka sellised suhted,

millel pole poliitikaga otsest seost.⁸ Õigus ja poliitika on kaks väga tihedalt seotud, kuid siiski eristuvat sotsiaalset nähtust. Ei ole võimalik luua seadusi, jäädes seejuures puutumata poliitilistest ideedest; ning vastupidi – poliitika ülim eesmärk on luua sellist seaduskorda mis väljendaks kõige tabavamalt poliitikute enda sisekaemust õiglasest ja õiguslikust olukorrast.

Poliitika ja seadusloome omavahelist suhet analüüsides on tänapäevane teoreetikute eelistus nende kahe vaheline avatus, mis võimaldab instantsidel tihedamalt põimuda ning mõnel juhul ei vajagi eristamist. Sealjuures on oluline, et poliitilisest vaatenurgast tulenevad ideed läbivad kindla transformatsiooni läbi teatud inimestegrupi ettenähtud kriteeriumite ja kasutades kindlaid kontseptsioone. Näiteks võimaloleva erakonna majanduspoliitika muutmise ideed peavad läbima seadusandliku võimu organi (Riigikogu) arutelu, et neid saaks ellu viia ja legaalselt rakendada.⁹ Selliseks näiteks on riigieelarve lugemine, kus koalitsiooni poolt koostatud eelarve peab läbima enne muudatuste sisseviimist ja lõplikku kinnitamist mitmeid lugemisi.

Võimul olevad erakonnad kipuvad aga mõttekaaslusel tuginevatest avatud kodanikuühendustest muutuma sumbunud, hierarhilise ülesehitusega riiklikeks struktuurideks. Üksiku erakonnaliikme võime erakonna sisekliimat ja tegevust mõjutada on hetkel nullilähedane (veelgi enam on raske väljaspoolt tuleval kolmandal isikul suunata seadusloome protsessi tervikuna). Ka Riigikogu liikmed on väljendanud ome võimetust mõjutada koduerakonna arengut – otsustusprotsess on täielikult koondunud erakonna peakontori ning poliitilise juhtkonna kätte.¹⁰ Viimastel aastatel on märgata erakondade tuumikliikmete irdumisi ning juttu olnud demokraatia vähenemisest. Siin on kindlasti mõttekoht – et oleks võimalik demokraatlik lähenemine kaasamisele, tuleb esialgu arvestada ka struktuuride sisemise demokraatiaga.

⁸ L. Auväärt. Õigusnormid sotsiaalsete normide süsteemis. – Õigus ühiskonnas: artiklite kogumik: abistavaks materjalik õiguse sotsioloogia omandamisel. Tartu: Avatar 2006, lk 37.

⁹ O. Weinberger. Law, institution and legal politics: fundamental problems of legal theory and social philosophy. Dordrecht: Kluwer 1991, lk 107-108.

¹⁰ Avatud Eesti Ühiskonna Instituut. Demokraatia ja rahvuslikud huvid. Eesti ühiskond – 2005 (Projekti raport). Tallinn: Avatud Eesti Fond 2006, lk 65.

Poliitiline tasand mõjutab seadusloomet ja selle soovitavaid tagajärgi pidevalt – nii enne, pärast kui ka aktide loomise ajal. Seadusloomet kujutatakse sageli ette kui poliitikute võitlusareeni ja sõjarelva, millega saavutatakse ühiskonna muutused.¹¹ Seaduste kaudu väljendatakse valitud rahvaesindajate poliitilist ja korraldav-normatiivset tahet kõigi elunähtuste kohta juriidilisse vormi pakendatuna. Poliitilise olukorra arvestamise vajadus tuleneb sellest, et iga seadus on alati mingil määral poliitiline akt, käsitlegu see põhimõtteliselt kui tahes mittepoliitilisi probleeme.¹² Riik ja selle organid kasutavad oma eelistatud poliitika elluviimisel ära oma peamist õigustavat instrumenti – õigust.¹³ Seetõttu on arusaadav, miks inimestele seaduste loomine korda läheb – nad tunnetavad muutusi oma elukvaliteedis ja läbi meediaprisma otsivad nende muutustele põhjendusi.

A. Mark leiab, et poliitilise jõu oma huvides ärakasutamine on ühiskonnas tavaliselt tajutav. Seadusandja ei lähtu kõigil õiguse loomise ja kehtestamise instantsidel kõrgematest väärtustest ja ühiskondlikest vajadustest, vaid taandub otsuste elluviimisel lähematele eesmärkidele. Ühiskond aga taunib omakasu ja „räpast mängu“ ning olukord põhjustab lõpuks võimude kaugenemise ühiskonnast, poliitiliste rühmituste võimuvõitlused, valijate pettumuse ja vähese valimisaktiivsuse.¹⁴ Kui võimustruktuurid ei soovi sellist vastuolu tekitada, ei tohiks otsustuste tegemisel eirata ühiskonnas tunnustust leidnud õigluse põhimõtteid ja püüda kaugeneda isiklikust eelistusest. Selleks tuleks järgida hea seadusloome põhimõtteid ja tavasid, leides keskte isikliku kasu ja üldise heaolu vahel.

Ühe väärtuse eelistamisel teise ees (nt teise maailmasõja eelsel Saksamaal kristlikud väärtused vs natsism või 2014. aasta olümpiamängudele eelnenud gei-vastane seadus Venemaal) võib tekkida olukord, kus õigus võib olla ühtlasi nii siduv kui ebaõiglane. Sel juhul on küll normatiivsed eeldused täidetud, kuid tavapärane moraalne õiglustunne on saanud kannatada. Tõeline ja siduv õigussüsteem saab eksisteerida ainult juhul, kui seadusaktidega kaitstakse üldisi õigushuve ja üritatakse luua ühiskonna heaolu kõigi indiviidide jaoks. Seetõttu

¹¹ M. Zamboni. Law and politics : a dilemma for contemporary legal theory. Berlin; Heidelberg: Springer 2008, lk 61.

¹² U. Mereste. Õigusloome radadel: õiguslaseid artikleid. Tallinn: Juura 2001, lk 19, 20.

¹³ A. Mark. Õigus sotsiaalse ja poliitilise fenomenina. – Õiguse sotsiaalsest olemusest ja toimest ühiskonnas. Artiklite kogumik. Koost S. Kaugia. Kõrveküla: Avatar Holding 2009, lk 120.

¹⁴ A. Mark. Õigus ja selle legitiimsus õiguspoliitika teostamise eeldusena. – Vaated õiguspoliitikale. Artiklite kogumik. Koost S. Kaugia. Tartu: Avatar Holding 2008, lk 48-53.

muutuvad kontseptsioonid nagu demokraatia ja heaoluühiskond õiguslikult relevantseks.¹⁵ Kirjutatud õigus peaks lähtuma õiglase õiguse ideest sel viisil nagu seda näeb ühiskond. Tuleb saavutada maksimaalselt kooskõla ühiskonna vajadustega.¹⁶ Muidugi peab arvestama, et alati leidub keegi, kes vastu võetud valikutega nõus ei ole. Ei ole võimalik igas olukorras leida lahendusi, mis sobivad kõigile. Seetõttu tulebki leida kompromisse ja otsustada, millistele eelistustele anda jõud ja milliseid tahaplaanile jätta. Valikute tegemise mootoriks ongi siinkohal poliitiline otsustus, mis määrab suuna, kuhu tahetakse liikuda.

Õiguse politiseerimine ja poliitilise süsteemi legitimeerimine on niivõrd põimunud, et riigist lähtuv formaal-juriidiline legitiimsuse argument on sellise poliitilise tagapõhjaga, mis on suunatud pigem riigivõimu enda säilimisele. Õigus muudab oma rõhuasetusi vastavalt poliitiliste hoovuste muutumisele.¹⁷ On tunda, et kaua võimul olnud poliitilistel rühmitustel esineb teatud mandumist: puudub vajadus ja motivatsioon pingutamiseks, kuna vajalikud vahendid oma soovide täitmiseks on juba saavutatud. Motivatsiooni tõuseb märgatavalt enne valimisi, kui positsioon kõigub ning tekib oht võimuaparaadist kaugemale jäämisel. Sel ajal on märgata poliitiliste jõudude huvi kasvu ühiskonna sõlmprobleemide vastu, väljendatakse intensiivselt oma seisukohti ja probleemide lahendamise väljapakutud võimalusi. Kohalikul tasandil aktiveeruvad huvigrupid, kes võivad valimistest osa võtta valimisliitadena ja anda sel moel oma panuse seadusloome edasi arenemisse.

Modernses ühiskonnas mõjutavad seadused sotsiaalse elu igapäevaaspekte. Õigust tunnustatakse mõjuagendina ja arenenud ühiskonnas tegutseb see ühiskonna kasuks ja käivitab sotsiaalset muutust.¹⁸ Iga uue normiga muudame me oma käitumist, kuid kas meie käitumine mõjutab normiloomet? See peaks olema vastastikune protsess: riik saab omapoolse otsustusega muuta ühiskonna liikumist soovitud suunas, luues niimoodi ühtlase standardi, millest kodanikud saavad lähtuda. Näiteks võib siia tuua alaealistele alkoholi piiramise, mis enamuses riikides on reguleeritud. Selline piirang on üldiselt tunnustatud ning ühiskonna poolt omaks võetud ning kõrvalekaldeid taunitakse.

¹⁵ Zamboni (2008), lk 62.

¹⁶ Mark (2008), lk 45.

¹⁷ Mark (2008), lk 56.

¹⁸ R. Cotterrell. The Sociology of Law: An Introduction. London: Butterworths 1984, lk 44-45.

Rohkem mõjutab ühiskonna areng siiski seadusloome suundi ise, kajastades väärtuste ja tõekspidamiste muutumisega poliitiliste jõudude eelistamist ja seeläbi oma tahtmise realiseerimist normide muutmise läbi. Eelmise sajandi alguses oli USAs mõeldamatu laiendada mustanahaliste õigusi, kuid ühiskonna areng mõjutas seadusloomet nii palju, et hetkel ei tohiks ideaalsituatsioonis nahavärv enam mingil viisil mõjutada inimese kohtlemist. Arenendud maades arutatakse hetkel disussioonides nn pehmete narkootikumide lubatavuse laiendamist. See annab märku tavapäraste arusaamade nihkumisest ja juba on sellel olnud mõju seadusloomele: 1. jaanuaril 2014. a. legaliseeriti USA Colorado osariigis vabamüügis olev marihuaana. See sündmus käivitas arutelusid ka Eestis, kuigi seadusloome tasemeni meil veel jõutud ei ole.

1.3. Seadusloome etapid

Riigi ülesanne on õigusakti väljatöötamist juhtida ja kooridneerida. C. Radaelli sõnul on parem õigusloome pidev protsess, mis tegeleb normide kogu elutsükliga. See hõlmab üldreegleid reeglite sätestamiseks, hindamiseks, jõustamiseks, rakendamiseks ja järelhindamiseks.¹⁹

Seadusloome teel läbitakse teatud etapid, et tagada soovitava eesmärgi saavutamine: sotsiaalse probleemi analüüs, õigusakti väljatöötamine, õigusakti vastuvõtmine ja sellega probleemi lahendamine.²⁰ Järgnevalt püüab autor neid etappe rohkema avada.

Probleemi analüüs on esimene etapp seadusloome juures. Selle läbi püütakse defineerida, milline on probleemsituatsioon, mida üritatakse lahendada, kui suur on reguleerimise vajadus ja milliseid eesmärke soovitakse saavutada. Proovitakse leida erinevaid teid eesmärkide saavutamiseks ja neid võrreldes valida proportsionaalseim. Õiguskorra edukaks funktsioneerimiseks saavad aluse luua vaid kindlad ja adekvaatsed lähteallikad.²¹ Oluliseks osaks on mõjude analüüs. Sellega üritatakse tuvastada ja ennustada kaasnevate mõjude

¹⁹ C. M. Radaelli. Regulating Rule-Making via Impact Assessment. – Governance. Vol 23. Issue 1. Wiley Periodicals: Hoboken 2010, lk 90.

²⁰ T. Ligi. Õigusloome planeerimise mõju seaduskvaliteedile. 31. Eesti õigusteadlaste päevad, 1.10.10. Arvutivõrgus: <http://www.iuridicum.ee/public/files/31Ligi.ppt>, 11.04.2014.

²¹ Narits (2001), lk 98.

iseloomu ja ulatust ning välja selgitada puudutatud isikuid. Puudutatud isikute kaasamine aitab suurel osal juhtudel jõuda otsuseni, mis vastab maksimaalselt soovitava eesmärgi täitvale lahendusele.

Puudutatud isikute kaasamine on eelkõige problemaatiline, kuna puudutatud isikuid on hetkel väga raske tuvastada. Näiteks on aastatel 2010-2012 loodud e-lahendus KYPO²², mis koondas registritesse kogutud avalikke andmeid, hetkel juba veebimaastikult mittekättesaadav. Jätkuvalt on päevakohased KYPO loomise ajal aktaalsed olnud probleemid:

- mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri avalike andmete kvaliteet on madal;
- riigi registris olevate kodanikuühendusi käsitlevate andmete uuendamine ja andmete kättesaadavus riigiasutustele ning nende partneritele on õiguslikult ja tehniliselt keeruline, aeganõudev ja sageli kulukas;
- riigiametnikel on kohustus riigi arengukavade ja õigusaktide sihtrühmi kaasata otsustusprotsessi, kuid neil puudub registripõhine kodanikuühenduste kaardistamise ja kaasamise kavandamise töövahend;
- registrite avalikud andmed ja ministeeriumidepoolne huvirühmade otsustusprotsessidesse kaasamise töökorraldus (sh kaasamiskavad) on sidumata, puudub registripõhine kaasamistaristu ja ühtsed arusaamad, kuidas võimalikult väikese ajakuluga kaasamist korraldada;
- Eesti ühiskonna ja turu suhtelise väiksuse tõttu ei ole kodanikuühenduste registripõhise kaasamistaristu kui avaliku teenuse IT-arendus ja turundus riigieelarvelise toetuseta tõenäoliselt jätkusuutlik;
- kodanikuühendustega seotud riigi statistika, registrite riskasutuse ja e-teenuste arenduse teeb keeruliseks teemasse puutuvate riigiasutuste paljususe ning ministrite poliitilise koostöö vajadus. Valitsuses puudub selge tööjaotus ja vastutus.²³

²² Kodanikuühiskonna portree. Arvutivõrgus: www.kypo.ee (mittekättesaadav), 18.04.2014.

²³ A. Kasemets, M. Dsiss, Ü. Lepp. Eesti kodanikuühiskonna statistilise portree ja kaasamistaristu idee. – Riigikogu Toimetised 2012/25, lk 123.

Lahenduseks võib olla mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmete kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine. Alternatiiv sellele on kodanikuühenduste portaali loomine nagu seda oli KYPO. Eelduseks on, et portaali oleks kõigil osapooltel mugav kasutada ja info liiguks operatiivselt. Kindlasti aitaks olukorda parandada, kui oleks üheselt selge, kes vastutab jagatud valdkondade puhul kaasamise korraldamise eest. Hetkel näibki, et vastutusest kõrvalehiilimine on asutuste jaoks mugavam variant.

Õigusakti eelnõu võib alguse saada mitmel viisil. Kõige tavalisem praktika on seaduste muutmiseks kasutada koalitsioonileppetel või valitsuse suunadokumentides sisalduvaid suuniseid. Lisaks võib ära tuua õiguskantsleri ja riigikontrolöri arvamused, parlamendiliikmete algatused või vajadus rakendada mõni rahvusvaheline konventsioon. Algatuste lähtepunktid tulenevad laiemast ühiskondlikust arutelust, seega eelkõige riigi elanikelt. Konkreetse õigusakti muutmise ettepaneku esitab tavaliselt vastutav ministeerium ise läbi ministri, ministeeriumi juhtivate ametnike või õigusmuudatuse ettepaneku autori initsiatiivi.

Õigusakti väljatöötamisel kaasatakse protsessi teisi asutusi ja huvigruppe ning viiakse läbi mõjude analüüs. Selles sammus sõnastatakse probleemid vormi ja struktuuri, mis vastaks püstitatud eesmärgile. Hindamine hõlmab asjakohast majanduslikku mõju, mõju haldusele, keskkonnale ja sotsiaalvaldkonnale. Hindamise tulemusena koostatud dokumendid on osa eelnõust, seega tuleb need eelnõule lisada. Õigusakti ettepanek peab sisaldama lühikest hinnangut oodatava seadusmuudatuse mõju kohta.

Kui kõrvale jätta loomulik taotlus maksimeerida tedaristepõhise poliitika abil oma võimu võimalikult pikas perspektiivis, siis on mõjude eel-, vahe- ja järelhindamine efektiivne vahend ohukohtade kiireks märkamiseks.²⁴ On ju loomulik, et rohkem tähelepanu saavates valdkondades tulevad probleemsituatsioonid päevavalgele kiiremini, samas kui vaka all hoitud teemadest võib mõnel juhul liiga hilja kuulda. Seetõttu on otstarbekam juba protsessi esimestes faasides püüda teada saada ohukohtadest, mis valitud rakendusviisi negatiivselt mõjutada võiksid. Selged ja ajakohased õigusaktid vähendavad kulusid nii riigile kui teistele

²⁴ Radaelli (2010), lk 91.

subjektidele, väheneb bürokraatia ning kohtuasjade arv. Seega peavad head õigusaktid olema õigele objektile suunatud, ajas järjepidevad ja üldiselt arusaadavad.

Seadusloome esialgse väljatöötamise eest vastutavad riigivõimad peaksid panema rõhku läbipaistvale õigusloomele ja arendama võimalusi kodanike, valitsusväliste organisatsioonide ja teiste sidusrühmade osalemiseks ning õigusloome protsessi mõjutamiseks. Selleks tuleb leida meetmeid, mis suurendaksid konsultatsioone ja suhtlemist, seda eriti kaasaegsete kommunikatsioonimeediumide kaudu. Näitena võib siin tuua eelnõude avaliku väljapanemise veebikeskkonna, kuhu kasutajad võiksid huvitavate teemade kohta tellida automaatsete märgukirjade saatmise. Samas võiks see lahendus võimaldada tagasiside andmist ning arvamuste kogumist.

Õigusakti vastuvõtmine on viimane samm õigusakti loomisel. Akti kinnitamisega antakse sellele õigusjõud ning akti rakendamine on seaduslikult formuleeritud. Eestis võtab seadusi vastu Riigikogu, alamaid akte muud riigi ja kohaliku omavalituse asutused. Vastuvõetud seadusele kirjutab alla Riigikogu esimees ning seejärel esitab Riigikogu Kantselei seaduse väljakuulutamiseks ja lõplikuks jõustamiseks Vabariigi Presidendile. Tavapäraselt kuulutab president seaduse välja, seejärel avaldatakse seadus Riigi Teatajas. Vabariigi President võib ka mõjuvatel põhjustel jätta Riigikogu vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Juhul kui Riigikogu võtab presidendi tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab president seaduse välja või taotleb Riigikohtult seaduse põhiseaduslikkuse kontrollimist. Riigikohtul on õigus presidendi taotluse põhjal kaalutledes jätta seadus jõustumata, vastasel juhul peab president seaduse välja kuulutama. Seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses ei sätestata teist tähtaega.

Seadusloomele antav tagasiside peab andma informatsiooni sellest, kuidas ettevõetud plaanid õnnestusid. Ühelt poolt annab sellest aimu sotsiaalne statistika (millised muutused ühiskonnas tehtud otsuste mõjul tegelikult aset leidsid; kas tehtud otsus õigustas end või mitte) ja teiselt poolt avalik arvamus, mis kirjeldab ühiskonna subjektiivset reaktsiooni toimuvale. Negatiivne reaktsioon on enamasti põhjutatud asjaolust, et püstitatud eesmärk ei tarvitsenud olla rahva

ootustega kooskõlas, vaid pandi paika ühe erakonna programmist või otsust ettevalmistanud ametnike grupi arusaamadest lähtudes.²⁵ Seega ei tohiks üldsuse emotsioone oodata valminud lõpp-produkti järel, vaid struktuurselt ja järjepidevalt uurida ühiskonna ootuste järele. Juba tehtut on palju keerulisem (ja kulukam) asuda muutma, valida tuleb juba algusest peale huvigruppidega arvestamise tee.

G. C. Thornton jagab seadusloome laiemalt viide etappi. Need on probleemi mõistmine, analüüs, kavandamine, kompositsioon ja ülevaatamine. Seaduslooja suund peaks tema arvates liikuma ühtlaselt esimesest viimasesse, kuigi protsess ei ole reeglina sujuv ning sageli tekib vajadus pöörduda tagasi eelmiste sammude poole.²⁶

Riigikogul on ka õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele. Sel juhul võetakse otsus vastu hääletamisest osavõtnute häälteenamsuega ning presidendil on kohustus seadus kohe välja kuulutada ning otsus on kõigile riigiorganitele kohustuslik. Sätte viimane lause tekitab aga vastuolulise olukorra – kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, peab president välja kuulutama erakorralised valimised. On avaldatud arvamust, et selline nõue pärsib tugevalt Riigikogu tahet eelnõusid rahvahääletusele panna.²⁷ Ajalugu on seda arvamust ka kinnitanud ning taasisesisvumise aja keskel oleme rahvahääletusele saatnud vaid riikluse seisukohalt keskseid küsimusi, mis pole läbi kukkunud. Hääletusele pandi 3. märtsil 1991. aastal iseseisvusreferendum, 28. juunil 1992. aastal põhiseadusreferendum ning 14. septembril 2003. aastal põhiseaduse täiendamine seoses Euroopa Liitu astumisega. Riigikogu on pannud rahvahääletusele vaid ilmse eduga küsimusi, mille läbikukkumine on äärmiselt tõenäoline ning vältinud erakorraliste valimiste korraldamise vajadust.

Euroopa Liidu kodanikena on eestlastel võimalus osaleda ka Euroopa kodanikualgatuses.²⁸ Tegu on üleskutsega Euroopa Komisjonile seadusandliku ettepaneku tegemiseks valdkondades, kus ELil on õigusloomepädevus (näiteks keskkond, põllumajandus, transport või rahvatervis). Kodanikualgatus peab toetama vähemalt 1.000.000 Euroopa Liidu

²⁵ Avatud Eesti Ühiskonna Instituut (2006), lk 56-57.

²⁶ G. C. Thornton. Legislative drafting. London: Butterworths 1987, lk 112.

²⁷ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 56-57.

²⁸ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 211/2011, 16. veebruar 2011, kodanikualgatus kohta.

kodanikku, kes elavad vähemalt 7 liikmesriigis 28 liikmesriigi hulgast. Kõigi 7 liikmesriigi puhul on nõutav minimaalne allakirjutanute arv. Kodanikualgatus ei saa korraldada organisatsioonid ja ühendused. Siiski võivad organisatsioonid algatusi toetada, eeldusel et seda tehakse läbipaistvalt.²⁹ Algatuste haldamiseks ning taotluste esitamiseks on loodud Euroopa Kodanikualgatuste ametlik register, mis info läbi veebikeskkonna mugavalt kasutajateni viib. Eestis reguleerib hiljutise uuendusena petitsiooniõigust märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ning Riigikogu kodu- ja töökorra seadus.

A. Kasemets märgib, et seaduseelnõude sügavam eesmärk on hoida või muuta osapoolte käitumist ühiskonnas soovitud suunas. Seepärast on oluline, et seaduse sisulisi eesmärke ja mõjusid arutataks võimalikult avatult ja avalikult ja hinnataks seejuures seaduse mõju avalikkuse huvidele. Avalikkusele on Riigikogus arutlusel olevad eelnõud kättesaadavad eelkõige meedia kaudu ning seega mõjutab eelnõude kvaliteet peale Riigikogu töö ka suhtumist seadustesse ja meediapoolset kajastamist.³⁰

Kahtlemata peab seejuures arvestama valitsevate aktuaalsete poliitiliste mõjudega, kuid ei tohi unustada seda, et seadusi luuakse siiski rahvale ja ühiskonnale, mitte kitsaste erahuvide tarbeks. Ka A. Mark on seisukohal, et riigi õigusloome peaks senisest enam keskenduma ühiskonna soovidele ning reguleerima ühiskonnast lähtuvatest väärtusprintsipidest vaid reguleerimist vajavaid suhteid: riigil tuleks kaasata rohkem teadlasi ning progressiivseid huvigruppe seadusloome väljatöötamisse, et tagada kaasamine ja edasine moderniseerimine vastavalt ühiskonna ja aja nõuetele.³¹

²⁹ Euroopa kodanikualgatus. Peamised faktid. Arvutvõrgus: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>, 2.04.2014.

³⁰ A. Kasemets. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 2001/4, lk 102.

³¹ Mark (2009), lk 110.

2. Huvigruppide olemus ja liigid

2.1. Huvigruppide olemus

Demokraatlik ühiskond toetub oma kodanike taatele. Üksikisikul on siin raske midagi ära teha, seega on vajalik sarnased mõtted koondada ning teha aktiivset koostööd, jagada mõtteid, arutada olulisi probleeme. Nõukogude võimu eesmärgiks oli likvideerida igasugused ühendused, mis ei teeninud partei huve, kuid täielikult ei õnnestunud see kunagi. Tänapäevase arusaama kohaselt on omaalgatused pigem teretulnud nähtus, mis aitavad arengule kaasa.³²

V. Kolga arvates ei ole Eestis poliitiline aktiivsus eriti kõrge. Selle märgiks on madal valimisaktiivsus, mis on samas väga sarnane endiste NSV Liidu vabariikidega, kus samuti kodanikualgatusi varasemalt ei soositud. Kuna demokraatia põhineb inimeste enesealgatusel nii ühiskondlikus, poliitilises kui majanduslikus elus, siis rahva passiivsuse puhul puudub ka traditsiooniline poliitiline kommunikatsioon.³³ Demokraatia püsimise eeldusena on käitumistavadel, hoiakutel ja kodanikualgatuslikel väärtustel väga tähtis osa kodanikukultuuris.³⁴ Eestis oli pärast laulva revolutsiooni aegset aktiivsuse kõrgaega pikka aega madalseis, mis nüüd näitab jälle kasvamise märke. Aktiviseerunud on poliitikast huvitatud inimesed, kes on koondunud gruppidesse, on tekkinud diskussioon ühiskonna arengu üle. On väga tervitatav, et seni soiku vajunud huvi on jälle tõusuteel, sest demokraatia sünnib läbi mitmepoolse diskussiooni.

Aktiivne kodanikeühiskond ei teki kiiresti ja üleöö. See nõuab ühiskonnaliikmete tahet ja valmidust demokraatia ülesehitamisel osaleda ning inimeste ja institutsioonide omavahelist usaldust. Ühiskonnauurijad saavad selles protsessis pakkuda oma abi ja osutada ähvardavatele ohtudele ning muret tekitavatele suundumustele, ent mitte ühiskonda ise tervendada.

³² V. Sermat. Väiksed grupid ühiskonnas. – Akadeemia nr 7. 1994, lk 1351-1352.

³³ V. Kolga. Tunnetus, meedia ja poliitiline kommunikatsioon. – Riigikogu Toimetised 2001/3, lk 74.

³⁴ T. Vallimäe. Kodanikualgatusi toetavad väärtused ja käitumismustrid: eesti- ja venekeelsete elanike võrdlus. – Riigikogu Toimetised 2012/26, lk 189.

Torquerville on öelnud, et ühinedes suuremateks gruppideks suudavad ka lihtkodanikud luua väga jõukaid, väga mõjukaid, väga tugevaid jõukeskusi. Poliitiline, kaubanduslik, isegi teaduslik või kirjanduslik selts on nagu üks mõjuvõimas ühiskonnaliige, keda ei saa suvaliselt likvideerida, ignoreerida ega alla suruda. Kaitstes oma õigusi võimu ülepakutud nõudmiste vastu, suudab selline ühendus kaitsta ka kohalikke vabadusi.³⁵

Riigipoolse õigusliku, majandusliku, institutsionaalse jms keskkonna kujundamise kõrval on tähtis, et riik kodanikke tunnustaks. Muukeelsete elanike tõhus kaasamine neid endid puudutavatesse poliitilistesse otsustusprotsessidesse on viis, kuidas avalik võim neid kodanikuühiskonna liikmetena respektierib. See ei tähenda väitmist, nagu avalik võim praegu muukeelseid elanikerühmi ei toetaks (rahaliselt jne). Kuid olulisemaid avaliku võimu ees seisvaid ülesandeid on see, et praegusest tõsisemalt tuleb võtta kaasamist, partnerlust, dialoogi astumist. Demokraatia arengust huvituva riigi huvides on huvigruppide ning avaliku võimu dialoogi võimaldada, soodustada ja aktiivselt esile kutsuda. Esmatähtis on siinkohal aru saada, millised administratiivsed ja poliitilise otsustamisprotsessi praktikad kodanikealgatust takistavad³⁶.

Kaasamisele on eelduseks, et kaasatavad ise on aktiivselt huvitatud ühiskonnaelus osalemisest ja otsuste eest vastutuse võtmisest. See on koostöö, mis iseloomustab demokraatiat.³⁷ Huvigruppidega liitumine on ajendatud väga erinevatest ja individuaalsetest põhjustest. Need võivad olla näiteks info saamine, mõju suurendamine, rahalise välisabi vajadus, sotsiaalne staatus ja soov kuuluda mõjutajate rühma, ka hea tahe ja mainekujundus.³⁸

Huvigrupid kodanikeühendustena on suhteliselt eriilmelised rühmitused. Siiski on neil ühisosa ning neid kõiki võib ära tunda ja siduda järgmiste tunnustega:

1. Vabatahtlikkus – loodud eesmärgiga teadvustada probleemi; levitada väärtusi; tugevdada identiteeditunnet;

³⁵ A. de Tocqueville. Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Hortus Litterarum, Tallinn 2005, lk 379-381.

³⁶ Lagerspetz (2000), lk 235.

³⁷ Varblane (2008), lk 137.

³⁸ A. Roop. Kodanikeühenduste mõju Euroopa Liidule. – Riigikogu Toimetised 2004/9, lk 166-167.

2. Teadlikkuse tõstmine – informeerida konkreetsest teemast ja seista rühma huvide eest;
3. Sõltumatus – riigivälised, esindavad erinevaid huvirühmi olenemata asukohast;
4. Kasumlikkus ei ole eesmärk.³⁹

Üks riigi poolt loodud võimalus seadusloomes osalemiseks on nõuandvad kogud, mis tegutsevad alaliselt ministeeriumi juures ning on moodustatud teatud valdkonnas nõustamiseks. Töörühmi võib nimetada erinevalt: nõukogud, (ekspert)komisjonid, töörühmad, koostöökojad, ümarlauad –, sisuliselt vastavad kõik nõuandva kogu kriteeriumidele (loodud ministeeriumide juurde, alalise iseloomuga, eesmärk ministri ja ministeeriumi nõustamine mingis poliitikavaldkonnas või valdkondade üleselt, ametlikult moodustatud, liikmed on avaliku sektori esindajad, huvi- ja sihtrühmade esindajad, valdkonna eksperdid). Moodustamise aluseks võib olla ministeeriumi initsiatiiv või seadusest tulenev kohustus (Vabariigi Valitsuse seadus, valdkondlik seadus, ministri määrus jne). Nõuandvad kogud eristuvad teistest ministeeriumi juures tegutsevatest töörühmadest sellega, et on alaliselt tegutsevad ning teema- või valdkonnapõhised. Nõuandvate kogude liikmed on avaliku sektori esindajad, huvi- ja sihtrühmade esindajad ning valdkonna eksperdid ja selle meetodi kasutamine on eriti asjakohane, kui üheks eesmärgiks on osalejatevahelise konflikti ennetamine.⁴⁰

Sotsiaalteadlane G. A. Almond jagab huvigrupid laias laastus neljaks: anoomilised, mitteühingulised, institutsionaalsed ja ühingulised.⁴¹ Nende üldisemad tunnused ning vastavad näited on järgnevalt ära toodud.

³⁹ Roop (2004), lk 164.

⁴⁰ K. Noor, M. Uus. Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina. – Riigikogu Toimetised 2011/23, lk 181-183.

⁴¹ G. A. Almond jt. Comparative politics today : a world view. New York: Longman 2004, lk 65.

2.2. Huvigruppide liigid

2.2.1 Anoomilised grupid

Anoomilised ehk stiihilised grupid on tavaliselt spontaansed – moodustuvad äkiliselt, kui üksikisikud reageerivad sarnaselt frustatsioonile, pettumusele või mõnele muule tugevale emotsioonile. Ilma eelneva organiseerimiseta tulevad inimesed tänavale, et võidelda rusuva ebaõigluse vastu ning tihti väljub olukord kontrolli alt.⁴²

Eestis võib anoomilise grupi markantseimaks näiteks pidada Pronksiöö juhtumit, kus venekeelne elanikkond protestis pronkssõduri monumendi eemaldamise pärast Tõnismäelt. Koosviibimine muutus kiiresti vägivaldseks ja segadust kasutasid paljud seadusvastaste tegude sooritamiseks. Samas on rohkelt viidatud võimalusele, et mässi organiseerisid oponeerivad poliitilised jõud ja tegu võiks olla mitteühingulise grupiga, kuid hilisemal kohtuistungil mõisteti kõik kahtlustatavad õigeks.⁴³

2.2.2 Mitteühingulised grupid

Mitteühingulised grupid on samuti väheorganiseeritud, kuid episoodilise aktiivsusega. Mitteühingulised grupid erinevad anoomilistest oma liikmete ühiste etniliste, usuliste, piirkondlike või tööalaste huvide tõttu, mis liidavad nad pikemaks ajaks püüdlema ühise eesmärgi poole.⁴⁴

Selliseks grupiks võivad olla laulukoorid ja käsitööringid, kes näitavad üles regulaarset aktiivsust, mis ajuti lakkab, kuid enamasti mingit põhikirja ei oma. Näiteks on grupp inimesi näidanud üles aktiivsust lastehaiglatele käsitöö meisterdamisega heategevuse raames.⁴⁵ Projekti eestvedajad on läbi aja jäänud samaks, kuid osalejad vahelduvad tihti ning aktiivsus

⁴² Almond (2004), lk 65-66.

⁴³ E. Rand. Kohus mõistis pronksiöö korraldamises süüdistatud mehed õigeks. – Eesti Päevaleht 6.01.2009.

⁴⁴ Almond (2004), lk 66-67.

⁴⁵ Heategu kõige pisemale. Arvutivõrgus: <http://heategu.weebly.com/>, 21.03.2014.

varieerub. Näha on aktiivsuse tõusu eriti enne pühasid nagu jõulud või emadepäev, samuti lastega seotud sotsiaalkampaaniate ajal.

2.2.3 Institutsionaalsed grupid

Need on formaalsed grupid, mis omavad peale poliitiliste või sotsiaalsete funktsioonide veel teisi huvisid. Tihti toetavad institutsionaalseid gruppe erakonnad, ettevõtted ja seadusandjad, mis moodustavad justkui katusorganisatsiooni institutsionaalse grupi kohale. Institutsioonilised huvigrupid väljendavad oma huvisid kas ametiorganitena või väiksemate gruppidega teise ühiskonnagrupi organisatsiooni sees. Bürokratia ja korporatiivsed huvigrupid kasutavad industriaalse demokraatiaga riikides suurel määral ressursse ja kitsa ringkonna informatsiooni, et mõjutada valitsuse poliitikat ja hoida juba saavutatud positsiooni.⁴⁶

Üks suuremaid institutsioonilisi gruppe on Eestis Tartu Ülikool, mis annab tööd üle 3500 inimesele ja mis suurel määral sõltub riiklikust tellimusest. Hariduspoliitikas kaasaraäkimine on hetkel ka aktuaalne, kuna läbi soovitakse viia kõrgharidusreformi, mis olulisel määral mõjutab Tartu Ülikooli olukorda. Seega on loomulik, et soovitakse kaasa rääkida sõlmküsimustes nagu tasuline õpe, ainepunktide maht ja õppetoetus.

2.2.4 Ühingulised grupid

Ühingulised huvigrupid on liidud, mis moodustatakse mingi konkreetse inimgrupi huvide kaitseks. Siia alla kuuluvad ametiühingud, kutse- ja tootjate liidud, kommertskojad, etnilised ja religioossed grupid jne. Nendel organisatsioonidel on kindlad protseduurireeglid huvide ja nõudmiste formuleerimiseks ja tavaliselt ka täistööajaga palgatud töötajaskond. Ühingulised grupid mõjutavad väga ka teist tüüpi gruppide teket – esindades laia huvideringi, limiteerivad nad anoomiliste, mitteühinguliste ja institutsionaalsete gruppide mõjust.⁴⁷

⁴⁶ Almond (2004), lk 67.

⁴⁷ Almond (2004), lk 68.

Eestis võib kutseühenduse näiteks tuua Eesti Haridustöötajate Liidu⁴⁸, mis käesoleval aastal organiseeris haridustöötajate streigi töötingimuste parendamiseks ning töötasu tõstmiseks. Samuti on üsna tuntud Eesti Ametiühingute Keskliit, mis ühendab mitmeid ametiühingulisi organisatsioone. Tootjate liidu näiteks on mittetulundusühing Ravimitootjate Liit, mis esindab Eestis tegutsevaid uurimistööl põhinevaid originaal- ja koopiaravimite tootjaid, kes lähtuvad oma töös eetilistest põhimõtetest.⁴⁹ Religioosse ühendusena tegutseb Eesti Kristlik Televisioon, mis tegeleb kristlike telesaadete valmistamisega, video- ja helisalvestusega ning montaažiga.⁵⁰

⁴⁸ Eesti haridustöötajate kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ehl.org.ee/>, 21.03.2014.

⁴⁹ Ravimitootjate Liidu kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.rtl.ee/> 21.03.2014.

⁵⁰ Eesti Kristliku Televisiooni kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ektv.ee/index.php> 21.03.2014.

3. Kodanikualgatus seadusloomes ja seadusloomefoorumid kodanike kaasamiseks

3.1. Kaasamise mõiste ja olemus

R. Naritsa järgi pole olemas sellist nähtust nagu puhas õiguslik mõju. Riik ja selle organid kasutavad õigust vahendina, mille abil ja kaudu õiguse subjektidele midagi öelda mingi kindla kvaliteediga tagajärje saavutamiseks ning tegelikkus tuleb tõlkida õiguse keelde, et saavutada soovitud kvaliteediga juriidiline tagajärg. Selleks on samas vajalik kaasata eriala asjatundjaid, kelle juhtnööride järgi juristid seadusi õiguse keelde panevad. Õigust ei tohiks sotsiaalsest kontekstist välja rebida ning riik ülesanne on tagada ühiskonna areng, ootamata kolmandate isikute sekkumist. Igasugune antisotsiaalne käitumine peaks märku andma, et on tekkinud probleem ja eksisteerib kitsaskoht, millele on vaja tähelepanu pöörata.⁵¹

Seadusloome institutsioon kuulub nüüdisaegse käsitlese kohaselt õigusloometeooria ja õiguspoliitika valdkonda, mille rakendamisel eeldatakse mitmete eri teadus- ja tegevusalade asjatundjate tihedat võrdväärset panust.⁵² Eesti jurisprudents jääb selles osas ajast maha: seos kodanikuühiskonnaga on nõrk ning kaasamisega on kasutatud minimaalselt. Kui seadusloome ülesanne on peale pandud vaid seda korraldava riiklikule süsteemile, ei saa rääkida sotsiaalses tähenduses õiguskorra legitiimsusest.⁵³ Eesti Vabariigi Põhiseaduse⁵⁴ § 103 järgi on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil ja komisjonil ning Vabariigi Valitsusel. Kohaliku Omavalitsuse Korraldamise seaduse⁵⁵ (KOKS) § 65 lg 3 kohaselt on ka valla või linna volikogul ja kohaliku omavalitsuse üksuste liidul õigus esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekuid seaduste ning teiste õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks.

KOV põhimäärusega sätestatakse (KOKS § 8 lg 6) valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord. Kohalikul tasandil on õigusaktide muutmise algatamine võimalus laiem: peale volikogu ja valitsuse liikmete on KOKS § 32 kohaselt õigus

⁵¹ Narits (2001), lk 97.

⁵² U. Mereste (2001), lk 29.

⁵³ A. Mark (2008), lk 45.

⁵⁴ RT I 2003, 64, 429.

⁵⁵ RT I 2002, 61, 375.

õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatuse õigus vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul. Sellised algatused peavad olema arutusele võetud kolme kuu jooksul. Lisaks on igaühel õigus taotleda KOV volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi (KOKS § 33 lg 1). See on ka loomulik, et inimestele on antud vahetum võimalus oma subjektiivseid õigusi kaitsta ning ebaõiglusele tähelepanu pöörata. Kohalik tasand peabki jääma võimalikult „lamedaks“, võimaldades suhteliselt kiiresti ja liigse bürokraatiata viia ellu vajalikud muudatused. Mida lähemal on võim rahvale, seda suurem on usaldus valitseva organi vastu. Kui valitsusorgan on õigusaktide muutmisele ning uute aktide loomisele avatud, kasvab ka üldine rahulolu organi tegevusega.

Alles käesoleval aastal on Eestis laiendatud ka inimeste petitsiooniõigust. Muudatustega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses kehtestati kollektiivsete pöördumiste Riigikogule esitamise ja menetlemise regulatsioon. Seni oli reguleeritud üksikisikute pöördumisele vastamise kord ja rahvahääletus, kuid puudus kollektiivse pöördumise ehk petitsiooni regulatsioon. Petitsiooniks loetakse Riigikogule rahvaalgatuse korras esitatavaid ettepanekuid kehtiva regulatsiooni muutmiseks või ühiskonnaelu paremaks korraldamiseks, mille teostamine on Riigikogu pädevuses (Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, §2 lg 3).⁵⁶ Pöördumise esitamiseks on vaja koguda vähemalt 1000 toetusallkirja ning pöördumine peab vastama seaduses esitatud nõuetele (3. peatükk). Riigikogu kodu- ja töökorra seadust täiendati kollektiivse pöördumise menetlemise korraga.⁵⁷ Seaduse kohaselt otsustab pöördumise menetlusse võtmise Riigikogu juhatus 30 kalendripäeva jooksul kollektiivse pöördumise esitamisest arvates.

Kaudne kohustus kaasamise rakendamiseks tuleneb õigusloovate aktide normitehnika eeskirja⁵⁸ § 28 lõikest 3. Selles kohustatakse seaduse eelnõu Riigikogule esitamise korral

⁵⁶ RT I, 01.04.2014, 1.

⁵⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. 18² peatükk. Kollektiivse pöördumise mnenetlemise kord. – RT I, 01.04.2014, 1.

⁵⁸ Vabariigi Valitsuse 28. Septembri 1999. a määrus nr 279. – RT I 1999, 73, 695.

lisada eelnõu seletuskirjale ülevaade asjaomaste valitsusväliste institutsioonide arvamustest ja nende arvestamata jätmise põhjendustest. Samas ei ole seaduses täpsustatud, mil viisil peaks arvamuste kogumine olema korraldatud ning tõlgendamisruum on laialdane. Tegelikult puudub ülevaade, kui palju ja millistes situatsioonides kaasamist kasutatakse ning kas kaasamine omab seadusloomes piisavat efekti.

Üksikutes õigusaktides on kaasamise nõue siiski selgelt väljendatud. Näiteks Metsaseaduse⁵⁹ § 35 lg 1 kohaselt tuleb riiklikul tasandil metanduse arengukava koostamisse kaasata asjaomased valitsusvälised organisatsioonid, § 36 lg 1 käsib aga kaasamist kohaldada ka metsapoliitika ja õigusaktide koostamisel. Tervishoiuteenuse korraldamise seaduse⁶⁰ § 55 lg 3 peab Sotsiaalministeerium haiglavõrgu arengukava koostamisel kaasama otsustamisprotsessi asjassepuutuvaid valitsusväliseid organisatsioone. Seega on näha, et kaasamise vajalikkust on mõnes valdkonnas juba riigi tasandil otseselt tunnistanud. See vajadus peab õiguse arenedes muutuma üldtunnustatumaks ja üldisemaks, kui me soovime kodanikuühiskonna printsiipe oma ühiskonnas juurutada.

Sotsiaalteadlase J. Habermas'i seisukoha järgi on kodanike kaasamine seadusloomesse loomulik ning osalus on igaühe õigus. Kui soovime tagada ühiskondliku leppe toimimise, peame süstemaatiliselt toetama ja kaitsma üksikisiku autonoomiat ning võrdõiguslikkust tema osalemise kaudu ühiskonnas.⁶¹ Lisaks kodanikualgatuslike organisatsioonide oma liikmetele mõjutavad osalemise mahtu ja võimalusi ka ühiskonna üldine demokraatia suunatus ja osaluskanalite olemasolu.⁶² Ühiskonna igakülgne areng on otseses sõltuvuses sotsiaalse keskkonna ja ühiskonnaliikmete vahelise koostöö kvaliteedist.⁶³ Kaasamine on mõnes mõttes ka psühholoogiliselt head mõju omav. Kaasatud grupid tunnevad ennast justkui kaasvastutajatena seaduse loomisel ja lahenduste leidmisel. On tõenäolisem, et kui vähemalt osa esitatud ettepanekutest on lõpptulemusse sisse kirjutatud ning enamus ettepanekuid läbinud sisulise arutluse, siis on osalejad resultaadi suhtes soosivamad ning hindavad protsessi õiglasemaks.

⁵⁹ Metsaseadus. – RT I, 13.03.2014, 48.

⁶⁰ Tervishoiuteenuse korraldamise seadus. – RT I, 15.04.2014, 5.

⁶¹ J. Habermas. Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT, 1998, lk 44-45.

⁶² E. Rikman, M. Lagerspetz, T. Vallimäe. Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi. Riigikogu Toimetised 2010/21, lk 159.

⁶³ S. Kaugia. Sotsiaalsest konfliktist ja selle reguleerimisest. – Akadeemia 2000/7, lk 1483.

Partnerlus muudab ja kujundab poolte arusaamu, ootusi ja hoiakuid ning koostöö reeglistik ja struktuur peab olema üheselt arusaadav. Tunnustatud ja kaasatud ühiskonnaliikmel kinnistub demokraatlik kodanikukultuur ehk arusaam, kuidas demokraatlik asjaajamine toimib.⁶⁴ Erinevate riikide kogemuse kohaselt on ebajärjekindel kaasamine avaliku võimu ja kolmanda sektori pigem pingete tekitaja kui leevendaja ning soovitud tulemus jääb sel juhul saavutamata. Koostöökavasid ja –strateegiaid peetakse tühjaks poliitiliseks retoorikaks, kui kaasatud ei tunne, et neid võetakse piisavalt tõsiselt. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostööstrateegia juurutamine nõuab pidevat jälgimist, et näha hetkel valitsevaid suundumusi ning toetavaid tegureid. Selline suhtumine aitab hinnata, kui edukas on olnud strateegia rakendamine, kas ja kuidas pooled ise tajuvad muutusi paremuse poole ja kuidas on koostöö mõjutanud ühiskonda.⁶⁵

Hea õigusloome tava kohaselt on üheks kvaliteetse õigusloome eelduseks laialdane huvirühmadega konsulteerimine ja ekspertide kaasamine, mis aitaks seadusloomesse tuua vajalikud teadmised. Lisaks on vajalik arendada välja andmete kogumise strateegia – kvaliteetsete andmete eelduseks on nende süsteemsus ja igakülsus.⁶⁶ Eesmärgiks on siinkohal info kogumine, töötlemine ja analüüsimine, mis viib heast seaduseelnõust kvaliteetse õigusaktini.

Euroopas on levinud mitmeid soovitusi ja printsiipe õigusloome tava rakendamise kontekstis. 1995. a andis OECD valitsustele soovitus õigusloome parandamiseks, mis tähistas ka esimest rahvusvahelise standardi loomist. Soovituses on kirja pandud võrdlus ning refereeritud kontrollküsimuste loend regulatiivse otsustamise kohta. 1997. a andis OECD välja ettekanne regulatiivse reformi kohta ja raporti “Reglatiivsete mõjude analüüs: OECD riikide head tavad”.⁶⁷ Eesti on üritanud seda protsessi ka kohalikes oludes kohaldada. Olulist tähelepanu heas õigusloome tavas pööratakse õiguslike mõjude analüüsile.

⁶⁴ Vallimäe (2012), lk 193.

⁶⁵ K. Hinno, T. Vallimäe. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlus: koostööd mõjutavad tegurid. Riigikogu toimetised 2007/15, lk 151.

⁶⁶ Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Justiitsministeerium: aprill 2009. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41328/%D5MA+kontseptsioon_apr09.pdf, 21.4.2014.

⁶⁷ An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>, 28.04.2014.

Kuigi Eestis on suhteliselt palju erinevaid formaalseid ja mitteformaalseid kodanikuühendusi ja nende arv pidevalt kasvab, on paljudel neist kaks suurt puudust. Esimene on pikkade traditsioonide puudumine, kuna ühendused loodi alles hiljuti ning ühiskonna usaldus nende vastu puudub. Teine on puudus vahenditest efektiivseks tegutsemiseks. Seda loodetakse saada riigi toel või otse valitsuselt, kui aga omavahendid puuduvad, on raske püstitatud ootusi täita.⁶⁸

Sarnaselt teiste totalitaarsest süsteemist vabanenud riikidega on ka Eestis demokraatia arengu lahendusena välja pakutud kodanikuühiskonna arengu igakülgset soodustamist. Sellekohasele poliitikale pani aluse Riigikogu 2002. aastal heaks kiidetud „Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon”, mille elluviimine on regionaalministri vastutusalas. Tegu on sisuliselt mõlema poole hea tahte avaldusega, mis on vormitud formaalsemasse keelde (juriidilist siduvust dokument ei oma). Kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöö eesmärkideks EKAKi raames on:

1. kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine;
2. vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamine;
3. kodanike majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste ja kohustuste parema tundmise ning järgimise edendamine;
4. kodanike vastutustunde arendamine oma pere, kaaskodanike, kodukoha, riigi ja maailma ees;
5. kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöö aluseks olevate väärtuste ja põhimõtete teadvustamine ning vastastikuste kohustuste, õiguste ja tegevusprioriteetide piiritlemine;
6. kodanikeühenduste kui demokraatia arengu vältimatu teguri toimimiseks ja tugevnemiseks soodsa keskkonna loomine;
7. kodanikualgatuse tugisüsteemi arendamine;
8. heade koostöötavade ning ametiasutuste ja kodanike ning nende ühenduste koostööd soodustavate teadmiste levitamine;

⁶⁸ R. Järvelill. Kolmas sektor meil ja Inglismaal. – Riigikogu Toimetised 2000/2, lk 223.

9. kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsi protsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine;
10. ebapiisavalt esindatud või tunnustamata kodanike ja nende ühenduste erihuvide ja vajaduste tunnustamine ja arvessevõtt avaliku elu korraldamisel;
11. heategevust ja filantroopiat soodustava keskkonna loomine ning äri sektori kaasamine.⁶⁹

Kinnitati, et stabiilse turvalise arengu tagab kodanikuühiskonnas erinevate maailmavaadetega organisatsioonide koostöö. Just koostöös ja koosmõjus moodustame kodanikuühiskonna ja selle tõttu on see riikliku tähtsusega ülesanne. Aktiivsete kodanikuühenduste (ka kirik, ametiühingud jne) dialoog tugevdavad valitsust, mis omakorda saab abiks olla teiste sotsiaalsete subjektide võimakuse arendamisel.⁷⁰

Kahjuks peab tõdema, et toodud eesmärkide elluviimine tegelikkuses on üsna tagasihoidlik. Kodanikualgatusele ei ole antud piisavaid võimalusi tegutseda ja areneda, kusjuures ühiskond sõna kõnekeelelises tähenduses on kõrvale jäänud avaliku poliitika ja õigusloome protsessist.⁷¹ Olulisim puudujääk on kaasamine liiga hilises staadiumis ja vähene kommunikatsioon, mis koos pärivad sisulist arutelu ja vastastikust partnerlust.⁷² Võiks öelda, et parem hilja kui mitte kunagi, kuid tegelikkuses on siiski vajalik jõuda koostööle võimalikult varajases staadiumis. Mida varem on huvitatud isikud protsessi kaasatud, seda kiiremini jutakse valupunktideni ning leitakse sobilikud lahendused.

10.02.2011 aastal kiitis valitsus heaks „Kodanikuühiskonna arengukava aastateks 2011 – 2014“. Selle eesmärkideks on soodsate tingimuste loomine kodanikualgatuseks ja kodanikuühiskonna arenguks. Arengukava keskendub avaliku võimu ja kodanikuühenduste omavahelise partnerluse ja koostöö tugevdamisele viies suunas: kodanikuharidus,

⁶⁹ Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/30410>, 28.03.2014.

⁷⁰ A. Üprus. Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikult elust. – Riigikogu Toimetised 2005/11, lk 48.

⁷¹ Mark (2008), lk 79.

⁷² A. Uudelepp. Kodanike kaasamine: kuidas jõuda tegeliku osaluse riigi otsustes? – Praxis Poliitikaanalüüs nr 8/2010, lk 1.

kodanikuühenduste tegutsemisvõimekus, kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel, kaasamine (Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon⁷³) ning heategevus ja filantroopia. Kuna kaasamise oluline osa on teavitamine ja suhtlus, siis just selles valdkonnas oodata on vajalik info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendamine ehk e-kaasamine.⁷⁴

Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ näeb ette ühiskonnaliikmetele laialdaste võimaluste loomise infoühiskonnas osalemiseks. See eeldab ühelt poolt, et inimestel on võimalik kasutada digitaalset teavet ja omavahelise suhtlemise võimalusi erinevate tehnoloogiliste lahenduste kaudu ja teiselt poolt, et inimesed oskavad ja tahavad kasutada loodud võimalusi ning on motiveeritud ühiskonna otsustusprotsessides aktiivselt osalema.⁷⁵ Tänapäevases keskkonnas on loomulik, et üritatakse oma probleeme lahendada eelkõige tehnilisi vahendeid kasutades. Noorele kodanikule on kordades lihtsam soovitud valdkonda uurida interneti otsingumotoreid kasutades, kui minna füüsiliselt kohale raamatukokku ning seal oma uurimist teostada. See kandub üle kõigile eluvaldkondadele – noored emad soovivad oma lapsetoetusi taotleda e-riigi keskkonna kaudu, tulude deklareerimine läbi interneti on muutunud pigem reegliks, millest tehakse erandeid ning ka riigilt oodatakse suuremat initsiatiivi võimaluste laiendamiseks avalikus võimuses osalemiseks.

Nagu eelnevalt nimetatud arengukavadest näha, mõtleb riik tõsiselt, kuidas paremini kodanikke otsustamisse kaasata. Samas ei ole poolikud lahendused probleemi lahendamiseks piisavad ning tuleks hakata tegema tööd ka teavitamisel ning soodustama otsustusprotsessi läbipaistvust. Kaasamise hetkepuuduseks loetakse, et ametnikel pole piisavalt infot kaasamise vajalikkusest ja samuti puudub oskusteave, kuidas kaasamist läbi viia, kuigi võimalused on paljudel juhtudel olemas.⁷⁶

⁷³ Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/30410>, 28.03.2014.

⁷⁴ L. Hänni. Osalusvõimaluste suurendamine. Infoühiskonna aastaraamat 2010. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2010, lk 8-9.

⁷⁵ Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Arutivõrgus: http://www.mkm.ee/public/Infoyhiskonna_arengukava_2020_f.pdf, 01.04.2014.

⁷⁶ Rikman (2010), lk 162.

3.2. Kodanikualgatus seadusloomes

Pika aja jooksul peeti seaduste loomist õigusteaduse ja õigusteadlaste absoluutseks monopoliks. Samas tunti ka õigusteaduse raames üldiselt üksnes minimaalset huvi seaduste abil reguleeritavate nähtuste olemuse ja ka selle vastu, kuidas seadused tegelikkuses oma poolt reguleeritud ülesandeid täidavad. Sellisest kitsendatud käsitlest (juriidilisest absolutismist) tulenevat piiratust ei märganud või ei asetatud sellele tol hetkel erilist rõhku. Ühikonna arenemise sotsiaalsemaks üksuseks ja majanduse arenedes tekkis kiiresti uusi õiguslikku reguleerimist vajavaid objekte, mis nõudsid süsteemi muutmist.

Probleemid, mis puudutavad õigusliku normimise vahelisest tihedust, sügavust, tõhusust, kulukust ning kõigi nende ja muude asjaolude omavahelisest optimaalsest kombineerimist on saanud uue värvingu ja ühiskondliku kaalu.⁷⁷ L. M. Salamon ja H. K. Anheimer tõdesid 1996. aastal oma mittetulundusliku sektori uurimuses, et ollakse keset „ühenduslikku revolutsiooni“, mis annab võimalusi organiseerunud eraalgatustele ning asetab uusi nõudeid koos vastutusega mittetulunduslikele gruppidele.⁷⁸ Tänapäevases õigusmõtlemises ei ole enam võimalik, et seaduslooja teeb otsuseid oma suva järgi, pööramata tähelepanu ühiskonna soovidele ja vajadustele. Sotsiaalne surve on mutunud piisavalt tugevaks, et tundmuslikult ebaõiglased otsused satuvad kriitikatule alla (seda on hetkelgi näha Ukraina rahutustest, mis vallandusid väidetava võimu kuritarvitamise tõttu).

Kaasamisel on mitmeid positiivseid külgi. Esiteks võib nimetada kulutuste efektiivsuse tõstmist. Kui on teada, mida ühiskond ootab ja vajab, siis on ka vastava tegutsemismudeli leidmine lihtsam ja efektiivsem. Juurde võib tulla küll ajalise mahukuse suurenemine, kuid perspektiivist, kas luua kiiresti madala kvaliteediga õigusakt või mõnevõrra suurema ressursiga tunduvalt kvaliteetsem, tuleks kindalsti valida viimane.

Huvigruppide kaasamine toob kaasa ka paindlikkuse – ideaalses olukorras peaks see võimaldama ressursside efektiivseimat kasutamist. Takistuskiviks võib siin saada

⁷⁷ U. Mereste (2001), lk 17-18.

⁷⁸ L.M. Salamon, H.K. Anheimer. The Emerging Nonprofit Sector: An Overview. Manchester and New York, 1996, lk 11.

organistatsioonide arenematus ja kogemuse ning ettevalmistuse puudumine.⁷⁹ Huvigrupid ei ole kindlasti igas olukorras pädevad omal käel kvaliteetseid muudatusettepanekuid looma, kuid see oskus tuleb kogemusega ja avalik võimu poolse abi toel on kindlasti potentsiaal olemas. Me ei tohi jääda kinni arvamusse, et huvigrupid ei oska võimu teostamisel kaasa rääkida – neile tuleb anda võimalus areneda nii iseseisvalt kui võimaldada abivahendeid oskuse suurendamiseks. Need abivahendid võiksid olla näiteks kaasaminele kutsuva info laialdasem jagamine, kaasamisega seotud spetsialistide poolt teostatav personaalne nõustamine, oma arvamusalvaduste ning muudatusettepankute vormistamise juhendid ja näitlikustavad materjalid.

Hannes Astok võttis 2011. aastal oma kogemuse Riigikogus kokku järgnevalt:

„Mind üllatas nelja riigikogus oldud aasta jooksul kõige enam see, kui vähe ministeeriumid kaasavad eelnõude ettevalmistamise juurde huvitatud osalisi. Ma pean silmas seaduste lõpptarbijad: erialaliituseid ja -ühendusi, tööstusharude esindajad, kodanikeorganisatsioone ja -ühendusi. [...] Aga kui asjaosalised eelnõu arutelust kõrvale jätta, siis üldiselt tuleb välja kehv seadus, mis päris elus tööle ei hakka.“⁸⁰

Osalemisega seotud sotsiaalne info huvigruppide arvamuse kohta pole riigi poolt erilist tähelepanu leidnud. Tegelik olukord näitab, et sotsiaalse informatsiooni kasutamine õigusloomes on õiguslikult reguleerimata, see pole kohustuslik ning aeg-ajalt kasutatav informatsioon ei ole spetsiaalselt kogutud õigusloome vajadusteks.⁸¹ Paul Kenkmann näeb olukorra muutmiseks positiivsemas suunas kolme võimalust: avalikule võimule informatsiooni kättesaadavamaks tegemine, seadusloome protseduuride täiendamine ja seadusloomes osalejate kvalifikatsiooni kujundamine.⁸²

Kui poliitilist olukorda juhib pikka aega üks inimeste grupp, on kõikidel huvigruppidel raske „löögile pääseda“. Huvigrupp peab oma tahtmiste realiseerimiseks püüdma jõuda võtmepoliitikuteni, kes ei pruugigi olla teadlikud probleemi olemasolust. Pika aja jooksul

⁷⁹ M. Lagerspetz. Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis. – Riigikogu Toimetised, 2000/2, lk 233.

⁸⁰ H. Astok. Seletusi uskmata Riigikogu tööst. – Postimees 4.04.2011.

⁸¹ H. Käärik. Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 2000/1, lk 136-137.

⁸² P. Kenkmann. Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses. – Riigikogu Toimetised 2000/1, lk 143.

võib selline teadmatus viia eksitõlgendusteni ning rahuldamata vajadustega grupi rahutusteni. Seepärast on mitme kanali kasutamine kaasamises sotsiaalstele huvidele vastamiseks efektiivsem.⁸³

Üks hea eeskuju kaasamise soodustamiseks on USA osariikides kasutatav avatud koosolekute seadus (Open Meetings Law). See toetab põhimõtet, et demokraatlik protsess sõltub avalikkuse teadlikkusest, mis põhjustel ja milliste argumentide toel valitsusorgav tegutseb. Enamik valitsusorganite koosolekuid tuleb pidada avalikult, välja arvatud mõned juhud, mis võiksid operatiivset tegutsemist põhjendamatult takistada.⁸⁴ Seaduse kohaselt peab koosoleku sisu, toimumise kuupäev, koht ja kellaaeg olema avalikkusele teatavaks tehtud, et võimaldada huvitatud isikutele osalemine.

Eestis võiks seadusloome algatamise esimeseks sammuks olla huvitatud isikute väljaselgitamine. Kuigi meil on väike riik, on meil siiski palju erinevaid huvigruppe ja nende arvamusi. Väljaselgitamine peaks hõlmama nii riigi enda organeid ja asutusi, eraalgatuslikke huvigruppe, mittetulundusühinguid, sihtasutusi ja muid valitsusväliseid organisatsioone.

Kaasamisega seotud seadusandlust võib jagada mõnes mõttes kaheks. Esiteks on olemas üldine, kaasamisega seotud õiguslikku keskkonda puudutav seadusandlus, mis ei ole üleliia seotud konkreetsete valdkondade ning huvidega. Tegu on regulatsioonidega, mis puudutavad huvigruppide formaalset asutamist ja haldamist. Kaasamine nendes küsimustel on reeglina üldistavat laadi; kaasata on vaja erinevaid organisatsioone ning leida ühiseid puutepunkte. Teisena võib välja tuua spetsiifilised õigusaktid, mis puudutavad konkreetseid valdkondi, mille mõjutamiseks huvigruppidel on huvi osaleda. Sel juhul on vajalik juba leida konkreetsest valdkonnast huvitatud organisatsioone ning läheneda probleemipüstitusele personaalsemalt.

Otsustamise protsessidesse kaasamine on mahukas töö, mis võib väljenduda erinevates vormides. Üks enim kasutatavaid võiks olla kolmest komponendist koosnev raamistik –

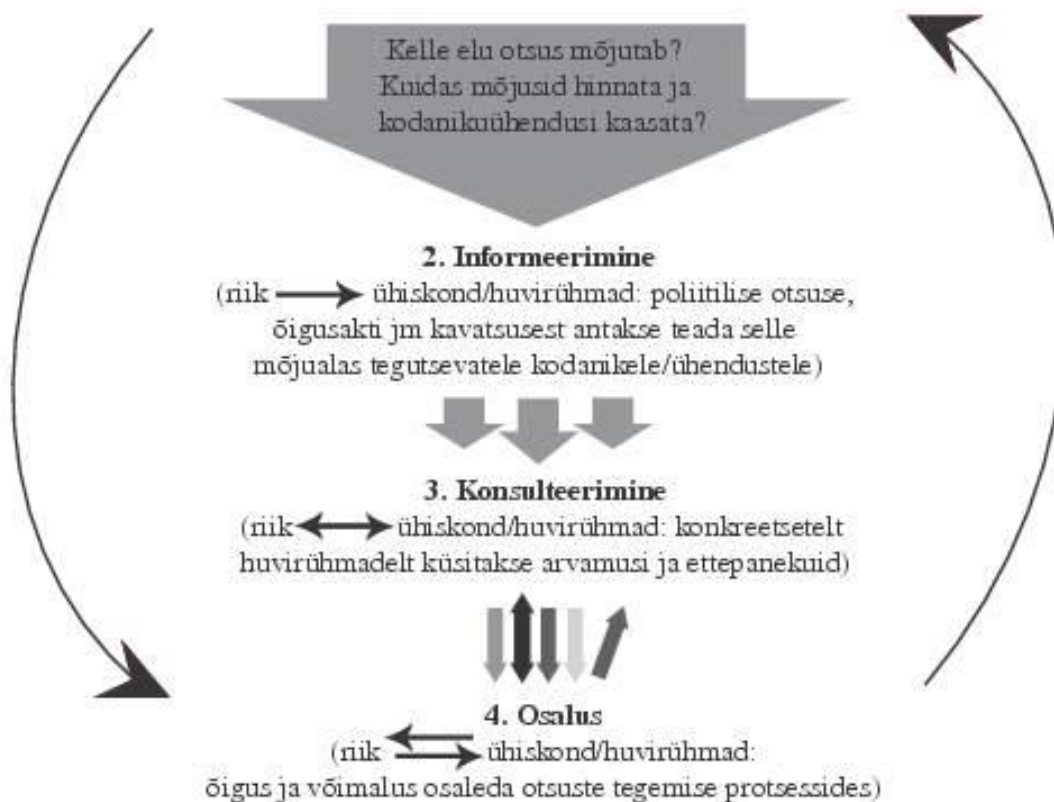
⁸³ Almond (2004), lk 72.

⁸⁴ The Open Meeting law. Arvutivõrgus: <http://www.mass.gov/ago/government-resources/open-meeting-law/>, 17.03.2014.

huvirühmade informeerimine, huvigruppidega konsulteerimine ja huvigruppide osalemine. Nende kolme etapi seosed on välja toodud joonisel 1.

Joonis 1. Kaasamise raamistik⁸⁵

1. Poliitika mõjualasse jäävate huvirühmade kaardistamine ja kaasamiskava koostamine (poliitika algatajate eeltöö riigi registrite, uuringute jm abil)



- Esimeseks sammuks on kaasajatel luua ülevaade poliitika (arengukava, seaduse) mõjualas tegutsevatest kodanikuühendustest ja koostada vastav kaasamise kava.
- Informeerimine on eelduseks, et diskussioon saaks üldse tekkida, samal ajal ei oota see tagasisidet. See protsess on ühesuunaline ning ei eelda vastastikust kommunikatsiooni.
- Konsulteerimine on vajalik probleemi identifitseerimiseks, sekkumisvajaduse hindamiseks ning tegevusplaanide valimiseks. Tegu on kahe-suunalise kommunikatsiooniga, kus vahetatakse mõtteid ja arutatakse valikuvariante.
- Osalemise korral räägitakse huvigruppide initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ja arendamiseks. Tegu on pigem huvigruppide enda algatusega ja sooviga seadusloomes

⁸⁵ Kasemets (2012), lk 143.

osalemiseks. Vajalik on ka avaliku võimu aksepteeriv suhtlemine ja kommunikatsiooni hoidmine osapoolte vahel.

Mida rohkem on need kolm komponenti otsustamisprotsessis esindatud, seda suuremast kaasamisest saab rääkida. Otsustamist ei tohiks väga tugevalt mõjutada huvirühmad, kes lähtuvad oma kitsast hivist, mõtlemata ühiskonnale laiemalt.⁸⁶ Igast sammust võib vajadusel astuda tagasi, et parandada resultaadi kvaliteeti.

Kodanike kaasamine lihtsalt protsessi enda pärast, kahekõne arendamine ning avaliku arutelu soodustamine võivad samuti olla kaasamise põhjusteks. See soodustab arenemist, samuti aitab luua suhteid edasisteks aruteludeks ning jõuda vaba diskussiooni käigus ratsionaalsele võimalikult paljusid pooli rahuldavale tulemusele. Habermas nimetas sellist vormi nõupidamisdemokraatiaks (*deliberative democracy*).⁸⁷

Eestis on suhtumine kaasamisse pigem pragmaatiline – kaasajad ise näevad selles võimalust parandada seadusloome kvaliteeti, vähendada ühiskonnagruppide vahelisi pingeid ja suurendada huvigruppide vastutust, huvigrupid on aga samal ajal kantud oma organisatsiooni huvide esindamisest.⁸⁸ Kaasatavate valik on poliitiliste otsuste raames väga suure mõjuga, kuna mõjutavad poliitiliste otsuste kujunemist. Praxise 2010. aasta uuringu järgi valivad ametnikud oma kaasamispartnereid eelkõige selle järgi, et need esindaksid vastavat valdkonda ja huvirühmi, oleksid valdkonnas pädevad ja ka ise huvitatud protsessis osalemisest. Ohumärgiks on, et tihti valitakse kaasamisele varasemad tööpartnerid ning uusi oluliselt ei arvestata.⁸⁹

Takistuseks kaasamisele võib pidada ka liiga range regulatsiooni koostamist. Kui kaasamine on liialt bürokraatlik ning keskendunud pigem vormile kui sisule, siis vähendab see huvigruppide motivatsiooni õigusloome protsessi sisenemiseks. Kuigi konkreetne struktuur on parema kvaliteediga ettepanekute saamiseks vajalik, et tohiks see pärssida protsessi niivõrd, et vähene avatus ja paindlikkus ehmatav eemale võimalikud koostööpartnerid. Tuleb

⁸⁶ Lepa (2005), lk 110-111.

⁸⁷ Habermas (2001), lk 41-41.

⁸⁸ Lepa (2005), lk 114.

⁸⁹ Uudelepp (2010), lk 2-3.

leida tasakaal normaliseerituse ja paindlikkuse vahel, mis rahuldaks mõlemat poolt. Avaliku võimu organite huviks on saada piisavalt motiveeritud ning kõrgekvaliteedilisi otsuseid, huvigruppidel oma arvamus avalikuks teha. Kui need kaks poolt kokku panna, siis võib loota, et kaasamine protsess on tulemuslik ja mõlemaid pooli rahuldav.

3.3. Seadusloomefoorumid kodanike aktiivseks kaasamiseks

Möödunud aastakümnetel tutvustati Eestit maailmas kui tehnoloogiariiki ja e-lahenduste innovaatorit. Kuigi meie roll võib olla ajaga tahaplaanile jäänud, jätkavad kaasmaalased siiski uute tehnoloogiliste lahenduste välja töötamist, et lihtsustada igapäevaelu ja riigi ja kodanike kommunikeerumist. Euroopa Nõukogu soovitab liikmesriikidele igakülgsest arendada infotehnoloogilisi lahendusi, julgustades nõnda liikmesriike toetama ka eraalgatusi.⁹⁰ Üsna suur osa bürokraatilisest suhtlusest riigi ja selleorganitega on osaliselt või täielikult kandunud üle internetti, kus neid teenuseid saab suhteliselt kiirelt ning mugavalt kasutada (mõningased ebaõnnestumised saavad kiirelt kriitika osaliseks ja progressi paremuse poole on aimatav).

On üsna loomulik, et suhtluskeskkondadega harjunud inimesed püüavad oma mõtteid väljendada veebikeskkonnas, otsides riigiasutusi ka tavapärasest erinevatel viisidel. Näiteks võib siin tuua suhtluskeskkonnas Facebook koondunud kogukonnad nagu „Maha Tallinna TV – raha lasteaedadele“⁹¹, mis protesteerib Tallinna linna eelarvepoliitika vastu, ägedat vastuseisu valitsuse ACTA-meelsusele, mis tuli arutusele arvukates foorumites ja veebikonstaabli avalik Facebooki konto⁹², mis annab nii abistavidele matejale kui kogub vihjeid võimalike seadusrikkumiste kohta internetikeskkonnas. Siiski on avaliku sektori kommunikatsioon internetikeskkonnas muutunud pigem katkendlikuks ja koordineerimatuks.⁹³ Potentsiaali täielikuks ärakasutamiseks peab olema selge, kes ja mil määral vastutab sotsiaalmeediasse suunatava info edastamise eest. Samuti peab olema valmis

⁹⁰ Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>, 21.03.2014.

⁹¹ Facebooki kogukond – Maha Tallinna TV – raha lasteaedadele. Arvutivõrgus: <http://www.facebook.com/mahattv?sk=info>, 23.03.2014.

⁹² Veebikonstaabel Andero Sepp. Arvutivõrgus: <https://www.facebook.com/veebikonstaabel.andoero>, 10.02.2014.

⁹³ K. Kostabi. Riigiasutused sotsiaalmeedias: mida kasutajad ootavad. – Riigikogu Toimetised 2013/27, lk 181.

pädevalt vastama kodanike küsimusele ja arupärimistele ning vajadusel suunama neid õigete institutsioonide juurde.

Ühiskonnaliikmed kasutavad oma väljendusvajadust ära ka läbi mõtteliste mängude, mis simuleerivad pärisühiskonda. Virtuaalne ühiskonna simulaator eRepublik loodi sõjalise majandusmänguna, kus poliitika oli abivahend majanduse suunamiseks. Mäng tõusis kiiresti sisemistest kehtestatud reeglitest kõrgemale – kasutajad alustasid ise „seaduste“ loomist, mis mingil määral ei olnud peale sunnitud mängu üleschitusega ja andis juurde sotsiaalset mõõdet, korrastades ühiskonna struktuuri ja sidudes huvigruppe tugevamalt ühiste huvidega. Mõnes mõttes aitasid näilised normid korrastada anarhilise korra puudujääke.⁹⁴ Kuigi sellisel mänguseadustel ei ole ka mängu sees mingit sanktsiooni, on ühiskonna surve piisavalt tugev, et tugev enamus mängijaid neid ka järgib. See võib olla väljendus ühiskonna korrastamise ihast, mis tavaolukorras kodanikele kättesaamatu on.

Kasutajanime Ivan Orav taha varjuv mängija väljendab oma kogemust virtuaalsest seadusloomest: „[...] erinevuste taustal on päriselu ja eElu ühiseks jooneks asjaolu, et kõikide otsuste taga on inimesed. [...] Ühe päevaga ei jõua paratamatult ka kõige aktiivsemad eRiigikogulased debateerida piisavalt eRiigi tulevikku puudutavatel teemadel. Aruteluaja pikendamine tähendaks aga otsuste lõputut venimist. Sestap kehtib eEestis näiline demokraatia, mis põhineb suurel osal valitsuse usaldamisest ja hiljutine seik näitas väga selgelt, kuidas on võimalik valitsusel ka kõige rumalamad otsused riigikogu hõredast sõelast läbi pigistada.“⁹⁵

Näitest järeldub, et ka mängulises keskkonnas tuleb ette reaalsuses kogetud probleeme, mis puudutavad osalemist, kaasamist ja riigaparaadi poliitilisi otsuseid. Kõik ei jõua alati igale poole, enamus tavaliselt ei tahagi osaleda – aga need, kes soovivad, võivad jääda ära kuulamata.

⁹⁴ Strateegiamäng eRepublik. Arvutivõrgus: <http://www.erepublik.com/en>, 21.03.2014.

⁹⁵ I. Orav (pseud). Poliitikast eRepublikus elik miks demokraatia eMaailmas lonkab. Arvutivõrgus: <http://www.erepublik.com/en/article/poliitikast-erepublikust-elik-miks-demokraatia-emaailmas-lonkab-1088918/1/20>, 21.03.2014.

3.3.1. Themis

2. juunil 1995. aastal asutati Justiitsministeeriumi, Riigikohtu ja Tartu Ülikooli poolt Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. Tegu oli esimeste katsetustega kodanike paremaks kaasamiseks seadusloomesse. Aastani 2000 olid SA Eesti Õiguskeskuse sihtrühmaks ainult juriidilise kõrgharidusega juristid (peamiselt kohtunikud ning prokurörid). Peagi aga sihtrühm laienes ja juristide monopol seadusloomesse panustamises murdus. Alustati kodanike seadusloomesse kaasamise kontseptsiooni väljatöötamist.⁹⁶

Projekti peamine eesmärk oli kommunikatsiooni parandamine avaliku sektori ja kodanikkonna (eriti kolmanda sektori) vahel. Sellega taheti aidata kaasa õigusaktide kvaliteedi parandamisele: kõigile inimestele anti võimalus interneti kaudu osaleda ühiskonnale tähtsate seaduste tegemisel neid kritiseerides, täiendades ja parandades. Teiseks sihiks sai kolmanda sektori koolitamine, kuidas täpsemalt seadusloome protsessis osaleda ja millised on võimalused selle efektiiveks mõjutamiseks. Suurim eesmärk oli luua lõpplahendusena kodanike(ühenduste) ja seaduslooja vaheline infokanal seadusloomefoorumi näol. Foorum avati 22. märtsil 2001, mil Eesti Õiguskeskus avas oma koduleheküljel esimesena Eestis seaduseelnõude arutamise ja ettepanekute tegemise foorumi, mis sai nimeks Themis (nimi valiti foorum kodulehe kasutajate vahel korraldatud konkursil ja tähistas kreeka mütoloogiast tuntud kinniseotud silmadega, kaale käes hoidva õigusjumalanna Themise õiglust).⁹⁷ Themis oli integreeritud Eesti Õiguskeskuse kodulehekülje üheks osaks. Selle peamine eesmärk jäi lõpuni siiski sideme hoidmiseks sadade kodulehekülge kasutavate juristidega.

Algusest peale püüti rõhku asetada valitsuse algatatud eelnõudele panuse tegemisele (ministeeriumides loodavad seaduseelnõud moodustavad suure enamuse seaduseelnõude koguarvust). Eelnõude ettevalmistamist jälgiti ja esitati omapoolseid ettepanekuid. Uuriti, kas ja kuidas on eelnõu ettevalmistamisse kaasatud valitsusväliseid kolmanda sektori organisatsioone ja pakuti eelnõu autoreile oma abi.

⁹⁶ Ü. Siivelt. Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikeühenduste teenistuses. – Riigikogu Toimetised 2002/5, lk 167.

⁹⁷ Siivelt (2002), lk 167-168.

Diskussioonide tulemuslikkuse maksimeerimiseks otsustati kasutada ka reaalse ümarlaudade korraldamist. Esimese sammuna saavutati kokkulepe eelnõu autoritega presentatsiooni suhtes, seejärel anti sõnajärg huvirühmade esindajale. Selline koostöövorm aitas tagada ühtlasemate ja kvaliteetsemate ettepanekute esitamist ning aitas vältida asjatundmatust.⁹⁸ Esimese tegutsemisaasta jooksul oli nii kordaminekuid kui tagasilööke, kuid projekti suhtuti optimistlikult. Kahjuks see optimism ennast ei õigustanud ning 16. detsembril 2008 tähistati piduliku koosolekuga Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus lõpetamist.⁹⁹ Käesolevaks ajaks on koduleht tervikuna suletud ning Sihtasutus Eesti Õiguskeskus on Äriregistri andmetel 21.10.2009 registrist kustutatud.

3.3.2. Täna Otsustan Mina ja Osale.ee

Täna Otsustan Mina ehk TOM oli 25. juunil 2001 aastal riigi poolt avatud veebiportaal. Tegu oli sel hetkel ainulaadse ettevõtmisega maailmas, kus anti rahvale võimalus riigile ettepanekute esitamiseks.

TOM eesmärk oli rahva osaluse suurendamine riigi otsustusprotsessides. Esitada sai ideid, initsiatiive, ettepanekuid ja mõtteid, samuti kommenteerida nii teiste poolt esitatut kui ka ministeeriumites väljatöötatud tutvustamisfaasis õigusaktide eelnõusid. Protsessi käigus pidi ideed suunatama vastavasse ametkonda menetlemisse ning üldsusel oli pidev võimalus ettepanekuga toimuvat jälgida.¹⁰⁰

Kuigi portaal oli lugemiseks avatud kõigile, pidi omapoolse panuse andmiseks kasutaja ennast registreerima, saamaks õigust idee kirjutamiseks, kommenteerimiseks, hääletamiseks ja allkirjastamiseks.

⁹⁸ Siivelt (2002), lk 168.

⁹⁹ E. Kuklane. Kohtunike koolitust korraldab uuest aastast Riigikohus. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=958>. 21.03.2014.

¹⁰⁰ Valitsus avas portaali Täna Otsustan Mina. – Eesti Päevaleht. 25.06.2001.

TOM oli kasutusel üle kuue aasta. Selle aja jooksul registreeris ennast kasutajaks 3848 inimest, portali päevane kasutajaskond ulatus lõpuaegadel 90 inimeseni päevas. Viimasel tegutsemisaastal langes esitatud ettepanekute arv alla saja piiri. 2008. aastal portaal suleti ja selle ülesanded võttis üle osalusportaal www.osale.ee.

A. Mark oli 2008. aastal arvamusel, et TOM-i ja Themise efektiivsus seadusloomele on olnud äärmiselt vähene ja ebaefektiivne. Mark soovitas TOM-i ja Themise ühendada, lähtudes mõlema portaali tugevatest külgedest.¹⁰¹

TOM-i hingeelu analüüsinud tehnokratt Peeter Marvet nimetas portaali peamiseks probleemiks seda, et esitatud ideed, mis ei kuulunud vastava riigiasutuse tööplaani, lämmatati. “Hea idee ei tohi koolda lihtsalt seetõttu, et seda pole kellegi tööplaanis,” ütles ta. Samuti tõi Marvet esile, et ideed kanti TOM-is tihtilugu maha ka siis, kui need esitati kogemata kombel valele ministeeriumile. “Sellepärast ongi uues osalusveebis süsteemi taga inimlik administraator, kes hoolitseb, et vastus tuleks õigest kohast.”¹⁰²

Osale.ee kasvas välja TOM-i ideest. Hetkel kasutuses olevat kodanikele suunatud veebikeskkonda haldab Riigikantselei. Osalusveeb on võimalus kaasa rääkida ühiskonnas toimuva suhtes ning esitada valitsusele ettepanekuid. Oodatud on asjalikud, teemakohased arvamused ja ettepanekud, samuti kriitika eluliseta asjaolude kohta, mida kasutaja arvates peaks muutma või teisiti tegema. Osalusveebi kaudu esitatud ideid käsitletakse nagu teisi pöördumisi ametiasutuse poole. Kõik pöördumised, millel on reaalne saatja ning vajalikud kontaktandmed (nimi ja toimiv meiliaadress), saavad vastuse.

Osalusveebis saab:

- esitada valitsusele ideid ja ettepanekuid;
- avaldada arvamust töös olevate eelnõude suhtes;
- otsida õigusakte või strateegiadokumente.

¹⁰¹ Mark (2008), lk 7.

¹⁰² H. Roonemaa. Üks esimesi e-Eesti projekte TOM lõpetas tegevuse. – Eesti Päevaleht 2.06.2008.

Osalusveebi mõte on anda kõigile võimalus riigiasjades kaasa rääkida, suunates kriitika positiivseks diskussiooniks. Kasutajad saavad valida end huvitavad valdkonnad, millega tutvuda ning ka soovi korral saada edaspidi selles valdkonnas kirjutavate teemade kohta uudiskirju.

Uude osalusportaali kanti üle ka vanasse TOM-i kantud ideed. “Igast uuest esitatud ideest jääb maha märges, nii et hiljem saab näiteks vaadata kõiki liiklusvaldkonda esitatud ideid ning vajaduse korral mõnda mudida ja uuesti välja käia,” rääkis Marvet. Samuti saab Osale.ee-s avaldada arvamust veel töös olevate eelnõude suhtes ja otsida õigusakte.¹⁰³

Osalusveebi kasutamise eelisteks loevad haldajad järgimisi aspekte:

- Inimesed saavad kergelt oma ideid edastada ja rahulolematust väljendada – demokraatia väljendus ja riigi toomine inimeseni;
- Tuuakse tähelepanu kitsaskohtadele, mis inimesi reaalses elus vaevavad;
- Ideid saab arutada suurem seltskond, kes läbi ajurünnaku toovad esile tugevaid ja nõrku külgi ning loovad esialgsele küsimusele uusi aspekte.¹⁰⁴

3.3.3. Petitsioon.ee

Petitsioon.ee on portaal, mis võimaldab tavainimesel osaleda ühiskonda puudutavates küsimustes. Erinevateks võimalusteks on allkirjade kogumine erinevate aktsioonide toetuseks, arvamushääletuste läbi viimine ja lubaduste kogumine ühiste tegude tegemiseks. Paljude mõttekaaslaste toel on võimalik oma elukeskkonna paremaks muuta. Petitsioon.ee portaal on loodud Kodanikuühiskonna Sihtkapitali toel ning selle haldajaks on Mittetulundusühing Eesti Omanike Keskliit. Algatada saab kolme tüüpi hääletusi:

1. Petitsiooni toetamine;

Petitsiooni toetades annab hääletaja allkirja väljapakutu poolt. Kõigist osalejatest luuakse nimekiri ja petitsiooni lõppedes on algatajal võimalik oma

¹⁰³ Roonemaa (2008).

¹⁰⁴ L. Hänni. Mis on osalusveebi mõte? Arvutivõrgus: <https://www.osale.ee/?id=23>, 21.03.2014.

idee toeatajate hulga jõul laiema avalikkuse ette tuua, et olukorda muuta. Allkirjastamine on võimalik nii nimeliselt kui nime varjates.

2. Lubaduste kogumine;

Tegu on moraalse hääletusega, kus inimesed lubavad ühiselt teha mingi tegu või vastupidi – jätmata see tegemata. Näiteks võib lubada loobuda suitsetamisest või alustada treeningtsükli.

3. Arvamushääletus;

Selle võimalusega kogutakse ühiskonnas levinud arvamust. Küsimused on tavaliselt üldise iseloomuga ning ei viita konkreetsele lahendusele.¹⁰⁵

Algatusi on võimalik luua ja allkirjastada samuti kolmel erineval viisil: ID-kaardiga allkirjastamine; e-posti aadressiga tuvastamine; Facebookiga tuvastamine. Isikutuvastamismeetodid on mõeldud selleks, et välistada ühele inimesele korduv allkirjastamine või võõra (väljamõeldud) nime all esinemine. Samas on allkirjastajal võimalik soovi korral anonüümseks jääda.¹⁰⁶ Erinevalt teistest sarnastest portaalidest küsitakse hääletuse algatamise eest väike tasu.

Võib öelda, et petitsioon.ee on üks õnnestunumaid kodanike seadusloomesse kaasamise üritusi praegusel ajal. Portaalil on suur kasutajaskond ning süsteemi lihtsus meelitab ligi ka kasutajaid, kes muidu seadusloome vastu huvi ei tunne. Hääletustele viidatakse sageli erinevates suhtlusfoorumites ja ajalehtede kommentaariumites, tuues kokku just need, kes internetis tavaliselt oma arvamust avaldavad.

Õnnestunuimaks algatuseks võib pidada MTÜ Eesti Omanike Keskliidu algatatud petitsiooni "Monopolidele seadusega päitsed pähe!". Sellele hääletusele andis oma allkirja 33 733 inimest. Reaalseks tulemuseks oli Riigikogu heakskiidu saanud seadustepakett, mis peagi ka jõustati.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Mis on Petitsioon.ee? Arvutivõrgus: <http://petitsioon.ee/about>, 21.03.2014.

¹⁰⁶ T. Madiberk. Rohujuuretasandi demokraatia internetis – petitsioon.ee. Tallinn, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2010, lk 11.

¹⁰⁷ Madiberk (2010), lk 11..

3.3.4. Rahvakogu.ee

Kõige hiljutisem osaluseks loodud portaal on Rahvakogu algatus. Rahvakogu idee viidi ellu 21. novembril 2012. aastal. Tegu on ühisloomekeskkonnaga seadusemuudatuste ettevalmistamiseks ja esitamiseks Riigikogule, mis on avatud kõigile soovijatele. Rahvakogu kombineerib innovatiivseid IT-võimalusi ja traditsioonilisi näost-näku arutelusid. Ettepanekute esitamiseks tuleb ennast identifitseerida, samuti on ühisloome protsess avalik ja läbipaistev, kõik teemakohased ettepanekud lähevad arvesse ning nende menetlemist on võimalik jälgida ning ettepanekuid arutada.¹⁰⁸

Keskendutakse viiele valdkonnale: valimissüsteem, erakondadevahelise konkurentsi avatus ja parteide sisedemokraatia, erakondade rahastamine, kodanike osalemisvõimalused poliitikate kujundamises valimiste vahel ning ühiskondliku ruumi politiseerimise ja sundparteistamise pidurdamine. Kui ettepanek ei mahu etteantud teemavaldkonna alla, tõstavad moderaatorid selle rubriiki "Varia" ning antud ettepanekut analüütikud läbi ei tööta. Siiski jäävad need nähtavaks veebilehe kasutajatele (muuseas näiteks erakondadele) ning on võimalik, et leitakse edasi arendamist väärivaid ideid. Rahvakogu tööd korraldavad vabatahtlikena erinevad vabaühendused: Eesti Koostöö Kogu, poliitikauuringute keskus Praxis, vabaühenduste liit EMSL, e-Riigi Akadeemia, Avatud Eesti Fond, erakonnad, IT- ja kommunikatsiooni-spetsialistid jt.

Erinevalt TOM-ist, osale.ee-st ja teistest riigi poolt loodub vahenditest on Rahvakogul väga konkreetsed ajalised ja sisulised parameetrid. Kui TOM ja osale.ee on n.ö lahtise lõpuga platvormid, siis ühisloomeportaali laekuvate ettepanekute edasiseks menetlemiseks on kokkulepped olemas. Tegevus on juba alguses jaotatud kindlateks etappideks ja valdkondadeks. Rahvakogu töö etapid on järgmised:

- Esimeses etapis kuni jaanuari lõpuni kogutakse ettepanekuid ja kommentaare võimalikult laialt ringilt inimestelt. Kõik soovijad saavad oma ettepanekuid esitada ning juba esitatud ettepanekuid kommenteerida, täiendada, toetada või kritiseerida. Osalemine on võimalik kas otse veebilehel või saates kirja protsessi koordineerivale

¹⁰⁸ Rahvakogu veebileht. Arvutivõrgus: www.rahvakogu.ee, 18.04.2014.

Eesti Koostöö Kogule. Soovijaid kutsutakse üles korraldama ka arutelusid, mille tulemusi veebikeskkonda sisestada;

- Teises etapis töötavad veebruari jooksul esitatud ettepanekutega analüütikud, kes grupeerivad need erinevateks võimalikeks stsenaariumiteks ja varustavad esmase mõjuanalüüsiga. Analüüsi eest vastutab Praxis. Ettepanekud ja kommentaarid süstematiseeritakse andmetabelis. Teemade ja alateemade süstematiseerimise järel töötatakse ettepanekud ja kommentaarid sisuliselt läbi ja koostatakse kirjalikud kokkuvõtted, mis annavad ülevaate sellest, mida rahvakogus igal teemal ja alateemal arvati. Kokkuvõtetega töötavad edasi eksperdid, tuues välja mõjuhinnangud selle kohta, et mida ettepanekute elluviimine endaga kaasa toob;
- Kolmanda etapi raames toimub märtsis üks või mitu arutelupäeva, kus valitakse stsenaariumitest välja eelistatumad ning esitatakse Riigikogule, kes saab teha vajalikud seadusemuudatused. Ettepanekutest seadusteni kuluv aeg võiks ideaalis olla kuni aasta.¹⁰⁹

2013. aastal viidi arutelu protsess läbi kahes osas: märtsi teisel poolel toimus viis seminari Rahvakogu põhiteemadel. Osalejate seas oli võrdselt nii teemaga igapäevaselt töötavaid asjatundjaid (sotsiaal- ja õigusteadlased, erakondade esindajad, ametnikud, vabaühendused, ajakirjanikud) kui ka Rahvakogu veebilehel ettepanekuid esitanud huvilisi (kutsuti eelkõige neid, kelle ettepanekud leidsid teistelt kasutajatelt enim toetust või kelle kommentaare hinnati kõige kasulikumateks). Seminaride ülesanne oli selleks ajaks süstematiseeritud ja mõjuanalüüsiga varustatud alateemadest valida välja need, mis esitati aprilli alguses kogunevale arutelupäevale. Valiku aluseks on olulisus – kuivõrd on need küsimused olulised lahendamaks probleeme, millega Rahvakogu tegeleb.

6. aprillil toimus Rahvakogu arutelupäev, kus püüti välja selgitada, millistele tõstatatud probleemidest oodatakse ühiskonnas enim lahendust. Arutelupäeval osales enam kui 300 inimest ja läbi arutati 18 ettepanekut.¹¹⁰ Osalejad valiti rahvastikuregistrist esindusliku valimiga nagu avaliku arvamuse küsitluste puhul: jälgiti, et proportsionaalselt oleksid

¹⁰⁹ Mis on Rahvakogu? Arvutivõrgus: <https://www.rahvakogu.ee/pages/mis-on-rahvakogu--2>, 18.04.2014.

¹¹⁰ Eesti Koostöö Kogu. Rahvakogu ettepanekud jõuavad teisipäeval riigikogusse. Arvutivõrgus: <http://www.kogu.ee/rahvakogu-ettepanekud-jouavad-teisipaeval-riigikogusse/> 20.04.2014.

esindatud naised ja mehed, erinevad vanusegrupid alates 18. eluaastast, erinevad Eesti piirkonnad ning rahvused. Osalemise eeltingimuseks oli eesti keele valdamine vähemalt suhtlustasandil. Arutelu toimus umbes 10-liikmelistes laudkondades, kus osales ka neutraalne, koolituse läbinud arutelujuht. Arutelu käigus valiti osalejate meelest eelistatuimad ettepanekud, mis annaksid rakendamisel kõige paremaid tulemusi. Sellisel moel tehtud valikut saaks pidada ühiskonna informeeritud eelistuseks.¹¹¹

Arutelupäeva tulemusel kujundatud eelistused anti koos kõigi Rahvakogu veebilehel tehtud ning seejärel süstematiseeritud ja mõjuanalüüsiga varustatud ettepanekutega üle Riigikogule. Põhjalik info on koos arumentidega Riigikogule aluseks võimalikeks seaduse- ja muudeks muudatusteks. 15st Riigikogule tehtud ettepanekust on hetkel seaduseks saanud kolm ning osaliselt ellu viidud või ellu viia lubatud veel neli.¹¹² Otsustati vähendada erakonna asutamiseks nõutavat liikmete hulka ja valimistel osalemise kautsjonit, karmistati karistusi keelatud annetuse vastuvõtmise eest, laiendati erakondade rahastamise järelevalve komisjoni volitusi ning suurendati valimiskünnise alla jäänud erakondade riigipoolset rahastamist. Suurimaks muudatuseks peab Liia Hänni (üks Rahvakogu korraldajatest) seadusemuudatuste vastu võtmist, millega kohustatakse parlamenti arutama rahva esitatud petitsioone. See vähendab tema sõnul valitsuse, erakondade ja poliitikute monopoli seadusloomes.¹¹³

Rahvakogu korraldus on saanud ka kriitikat. Esialgne kriitika juhtis tähelepanu, et Rahvakogu juhib tähelepanu kõrvale tegelikelt poliitilistelt probleemidelt.¹¹⁴ Vabaühenduste liidu EMSL töötaja Urmo Kübara sõnul lasid poliitikud Rahvakogu järel käest võimaluse oluliselt avaliku võimu ja kodanike koostööd tugevdada. Inimestel oli valmidus panustada kaasamõtletajana, kuid Riigikogu jäi pigem tõrjuva hoiaku juurde.¹¹⁵ Ka vabariigi president ei ole jäänud küsimuses osavõtmatuks: iseseisvuspäeva kõnes avaldas ta arvamust, et rahvaalgatuse seadustamine avab tee populismile ja see pole seetõttu soovitatav.¹¹⁶ On ka

¹¹¹ Aprill: arutelupäev, Arvutivõrgus: <https://www.rahvakogu.ee/pages/aprill-arutelupaev> 20.04.2014.

¹¹² M. Teder. Aastaga sai seaduseks kolm Rahvakogu ettepanekut. <http://www.postimees.ee/2752498/aastaga-sai-seaduseks-kolm-rahvakogu-ettepanekut>. 21.04.2014.

¹¹³ Samas.

¹¹⁴ P. Hõbemägi. Eestis on vaimne vaakum ning puudus uue põlvkonna juhiomadustega tippintellektuaalidest. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/priit-hobemagi-eestis-on-vaimne-vaakum-ning-puudus-uu-polvkonna-juhiomadustega-tippintellektuaalidest.d?id=65796264>. 21.04.2014.

¹¹⁵ Hõbemägi (2014).

¹¹⁶ Vabariigi President iseseisvuspäeva kontsert-aktusel Estonias 24. Veebruaril. Arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/8664-2013-02-24-16-31-56/index.html>. 21.04.2014.

võimalik, et üks motivatsioon Rahvakogu edendamiseks on erakondade poliitilise mõjuvõimu suurendamine nii populaarsuse suurendamise kui poliitilise suunitlusega sobivate ettepanekute esitamise teel.

Positiivse küljena võib kindlasti välja tuua kaasatuse suurendamist ühiskonnas. Näidati ette konkreetne võimalus ja formaat oma avamuse avaldamiseks ning kaasamise korraldamiseks. Samas osutati seadusloojate kätte valdkonnad, mille õiguslikus lahenduses nähakse tühikuid. Kuna osa ettepanekuid on saanud positiivse lahenduse seadusmuudatuste näol, siis on näha, et süsteem põhimõtteliselt toimib. On vaja leida kitsaskohad ning nende kallal tööd teha. Loodetavasti ei jää esimene Rahvakogu aktsioon viimaseks ning sarnaseid tuleb tulevikus veelgi.

4. Empiirilise uuringu tulemused ja analüüs

4.1. Uuringu eesmärk ja valim

Empiirilise uuringu eesmärkideks oli teada saada:

1. milline on inimeste teadlikkus seadusloomest;
2. kuidas hinnatakse seadusloomes avaliku arvamuse mõjukust;
3. millistest arvamuse väljendamise vahenditest ollakse teadlikud;
4. milliseid gruppe või organisatsioone, keda seadusloomesse kaastatakse, osatakse välja tuua;
5. milliseid vahendeid oma arvamuse väljendamiseks kasutatakse;
6. kuidas hinnatakse nende vahendite mõjukust;
7. kuidas hinnatakse erinevate meediakommunikatsioonide mõju seadusloomele.

Valimi moodustamisel lähtuti põhimõttest, et vastajad oleksid Eesti kultuuriruumist ja oskaksid eesti keelt vähemalt suhtlustasandil. Vastajad leiti läbi Eesti aktiivsemate suhtlusportaalide ning foorumite, seega oli vastajaid üle Eesti. Üheks piiranguks võis uuringu ajal olla see, et vastaja pidi olema arvuti kasutamises vähemalt nii pädev, et suutis küsimustiku avada ning nõuetekohaselt täita. Kuna otseküsitlust oli suhteliselt vähe, siis piiras see kindlasti eriti vanemate inimeste osalemist, kes igapäevaselt internetti ei kasuta. Selle kompenseerimiseks jaotati poolsada küsitluslehte paberkandjal, kuid nende vastamise protsent oli küllalt tagasihoidlik – tagasi jõudis vaid 8 küsitluslehte. Uuring oli anonüümne, st uuringus osalejad ei pidanud küsitluslehele märkima oma nime.

Üks põhilisi probleeme vastajate leidmisel seisnes küsimustiku subjektiivses keerukuses – potentsiaalsed vastajad loobusid küsimustike täitmises kui hindasid valdkonda enda jaoks liiga kaugeks või ei suutnud esmapilgul piisavalt ammendavaid vastuseid välja tuua. Samas ei olnud võimalik küsitlust ka palju lihtsamaks teha, kuna siis oleksid kannatanud uuringu

eesmärgid. Seega pidi läbiviimisel leppima ka tagasilöökidega ning mõnel määral vastajaid juhendama, et selgitada küsitluse eesmärke ja näitlikustada küsimustiku täitmist.

Vastajate keskmine raporteeritud vanus oli 29.9 aastat. Valimist eemaldati nooremad kui 16-aastased vastajad, et ühtlustada vastuste pädevust. Vastajate vanus varieerus 19-61 eluaastani. Enim vastajaid olid kahekümnendates eluaastates. Selle tingis ilmselt asjaolu, et küsimustikku levitati peamiselt noorte poolt kasutatavates suhtluskanalites. Vanemaealiste vastuseid saadi peamiselt paberkandjal esitatud küsimustikest.

Meeste ja naiste osakaal vastajate seas on kergelt naiste kasuks – üle 55% vastajatest olid naised. Kuna küsitlust levitati nii naistele kui meestele orienteeritud suhtluskanalite kaudu, siis on selline tulemus oodatav. 58,3% vastanutest raporteerisid ennast olema kõrgharidusega, st bakalaureuse- või kõrgema kraadiga. Kesk- ja keskeriharidus oli vastavalt 25,2% ja 12,6% inimesel, kutseharidusega inimesi oli 3,9%, põhi- ja algharidusega inimesi vastanute seas ei olnud. Sellest võib järeldada, et antud uuringu respondent on keskmiselt kõrgharitud kolmekümnendatele lähenev naisterahvas, kes kasutab interneti suhtluskanaleid.

4.2. Küsimustik ja metoodika

Probleemi uurimiseks valis autor sotsioloogiliseks uurimismeetodiks ankeetküsitluse. Ankeet koosnes 27 küsimusest, uuringu läbiviimise aeg oli aprill 2014. aastal. Selle aja jooksul vastas küsimustikule 103 inimest ning vastused olid anonüümsed. Enamus vastajatest täitis ankeedi interneti vahendusel, mõned vastajad käsitsi paberil ning nende andmed sisestati arvutisüsteemi hiljem.

Uuringu küsimustikus olid esiteks küsimused respondendi isikuandmete – vanuse, soo ja haridustaseme kohta. Seejärel keskenduti teema- ja eesmärgispetsiifiliste küsimuste esitamisele, et saada teada vastajate üldist teadlikkust seadusloomest ning nende hinnangut protsessile ning viimasena täpsustada vastajate aktiivsust ning uurida, milliseid konkreetseid seadusloomes osalemise võimalusi on kasutusele võetud. Kvantitatiivsete küsimuste vastuseid

kodeeriti MS Exelis. Küsitlusleht koos vastuste koondtulemustega on ära toodud magistritöö lisas (Vt Lisa 1).

Küsimuste hulgast enamiku moodustasid kinnised ja poolkinnised küsimused. Samuti olid esitatud ka mõned avatud küsimused. Uuringu läbiviimisel paluti respondentidel vastata võimalusel kõigile küsimustele. Mõningate küsimuste juures võis respondent valida ainult ühe vastusevariandi, oli ka küsimusi, kus respondentidel oli mitme valiku võimalus. Teatud valikvastustega küsimuste juures oli vastustevariandina esitatud skaalad, mis väljendasid vastajate arvamust küsitava osas.

Viimasena viis autor läbi korralatsioonianalüüsi, mis võtab arvesse respondentide üldandmeid. Analüüsi tulemusi on võimalusel ilmetatud vastajate poolsete täiendustega vastuste variantide puhul ning vastajate tsitaatidega.

4.3. Uuringu tulemused

Välja selgitamaks respondentide teadlikkust seadusloomest paluti neil nimetada seadus, mille menetlemist Riigikogus nad mäletavad. Enamasti teati päevapoliitliselt meedias hästi kajastatud valdkondi nagu kooselu seadustamine (20,4%), peretoetuste ja vanemahüvitise tõstmine (vastavalt 13,6% ja 2,9%), käibemaksuseaduse muudatusi koos ametiautode käibemaksustamisega (8,7% ja 2,9%), kõrgharidusreformi (7,8%) ja liiklusseaduse muudatusi (3,9%). Enim nimetatud teemad olid olnud hiljuti või ka uuringu läbi viimise ajal meedia tähelepanu all, seega on loogiline järeldada, et enamus infot seadusloome kohta jõuab kodanikeni läbi meedia. „Ei tea“ vastas vaid üks inimene. Muret tegi põhiseaduse muutmise nimetamine viimaseks seadusemuudatuseks kolmel korral (2,9%), kuna põhiseadust muudeti üsna kaua aega tagasi ning vastajatele ei ole selge, et Riigikogus on seadusmuudatusi arutluses pidevalt.

Järgmises küsimuses paluti vastajatel hinnata, mil määral arvestasid seadusloojad antud seaduse puhul avaliku arvamusega. Kooselu seadustamise puhul arvas 57,1% vastanutest, et

pigem ei arvestatud ja 41,2% et pigem siiski arvestati. Kõrgharidusreformi puhul vastas „Pigem ei kui jah“ 62,5%, „Pigem jah kui ei“ 25% ja „Ei“ 12,5%; käibemaksuseaduse muudatuse puhul „Pigem ei kui jah“ 70% ja „Pigem jah kui ei 30%“. Peretoetuste tõstmise osas olid avalikkuse kuulamise osas negatiivsel arvamusel 64,3% ja positiivsel arvamusel 35,7% vastanutest. Võib järeldada, et üldine arvamuse kohaselt avalikkuse avamusega seadusloomel pigem ei arvestata. Seda kinnitati ka kolmandas küsimuses, kus paluti hinnata mil määral võtavad riigiorganid seadusi luues arvesse avalikku arvamust üldiselt. Seaduseloja huvi avaliku arvamuse vastu hinnati pigem väheks (78,6%).

Järgnevalt paluti vastajatel nimetada, kelle ülesanne on seadusloome protsessi korraldamine. Oodatult pidasid 47,6% vastanutest seda Riigikogu ja 37,9% valitsuse ja ministeeriumide ülesandeks. Nimetati ka erinevate valdkondade spetsialiste (3,8%), Riigikogu komisjone (2,9%), rahvast (2,9%) ja riiki üldiselt (2,9%). Küsimusele ei osanud vastust anda 7,8% vastajatest. Seega on arusaamine seadusloome üldisest toimimisest suhteliselt hästi tabatud.

Huvitaval kombel pakkusid seadusloome eest vastutavaks Riigikogu nii kõige noorem kui kõige vanem vastaja. Keskmine vanus Riigikogu pakkujatel oli 29,6 aastat. 57,7% pakkujatest oli kõrgharidusega, 28,6% keskharidusega, 10,2% keskeriharidusega ja ülejäänud kutseharidusega. Keskmine vanus ministeeriumide ja valitsuse pakkujatel oli 31,0% ning hariduse alusel jaousid vastajad järgmiselt: kõrgharidus 58,9%, keskharidus 20,5%, keskeri- ja kutseharidus mõlemad 10,3%. Märgata on tendentsi valitsuse pakkumise puhul nooremate vastajate puhul.

Seadusloome protsessi kaasata vajalikeks pidas 35% vastanutest oma ala spetsialiste ja eksperte, kes võiksid loodava seaduse teemaga rohkem kursis olla. Pea-aegu sama oluliseks (32%) peeti huvigruppide kaasamist, samuti rahva ja üldise avalikkuse teavitamist (18,4%) ning asjasse puutuvate isikute kaasamist (15,5%). Rohkem mainiti veel kohaliku omavalitsuse esindajaid ja juriste. Keskmine vanus on lähedane valimi keskmisega: oma valdkonna spetsialistid ja eksperdid 29,4, huvigrupid 28,1a, avalikkus 27,4a ning asjasse puutuvate isikute puhul 33,8a.

Spetsialistide ja ekspertide kaasamist pidasid enam tähtsaks kõrgharidusega vastanud 61,1%, mis jääb kergelt üle valimi kõrgharitude protsendist. Keskharidusega vastajate osakaal oli oluliselt kõrgem võrreldes valimi keskmisega (33,6% üldisest 25,2%st). Huvigruppide kaasamise vajalikkuses oli keskeriharidusega inimeste osakaal üllatavalt kõrge (15,2% üldise 12,6% vastu); 48,5% olid kõrgharidusega ning 36,3% keskharidusega. On hea meel tõdeda, et spetsialistide ja ekspertide kaasamist peetakse sedavõrd oluliseks. Seadused ei ole muust maailmast eraldi eksisteeriv nähtus, vaid vajab kontakte ka eriala asjatundjatega.

Üheksandas küsimuses paluti vastajatel hinnata, kelle huve seadusemuudatused enim teenivad. Oodatult oli populaarseim variant riik tervikuna (nõus või pigem nõus 96,1%), kõrgelt hinnati ka poliitikute ja seadusloojate huvide arvestamist (nõus või pigem nõus oli 81,6% vastanutest). 57,3% pidas seadusemuudatusi rahva huvideks, 74,6% suurärimeestele ja 46,6% keskklassile orienteerituks, vähekindlustatud isikute huvisid seadusloomes peeti oluliseks vaid 23,3% vastajate seas. Veelgi enam - suurim osakaal huvide mitteamistamisel oli vähekindlustatud isikute puhul üle nelja korra kõrgem teiseks jäänud vastusevariandi keskklassi omast.

Kümnes küsimuses paluti vastajatel pakkuda välja erinevaid võimalusi, kuidas on kodanikel võimalik seadusloomes osaleda. Välja pakutud variantidest olid populaarseimad arvamuse avaldamine ja huvigruppides osalemine, et oma arvamust paremini kuuldavaks teha (27,2% mõlemal juhul). Petitsioonide algatamist pidas võimalikuks mõjutamise meetodiks 24,3% vastanutest, hääletamisega seadusloome suunamist 18,4%. Meelevaldusi hindas tõhusaks 16,5% vastanutest, otse rahvaesindaja poole pöördumist 14,6% ning muudel viisidel avalikkuse tähelepanu pööramist 10,8%. Toodi välja veel küsitlustes osalemist (6,8%), eerakonda astumist (2,9%), ise valimistel kandideerimist (2,9%), kohtus käimist (1,9%), osale.ee portaali kasutamist (1,9%) ning Rahvakogus osalemist (1%). Vastajatest arvas 10,7%, et seadusloome mõjutamine ei olegi tavakodanikel võimalik. On positiivne, et arvamuse avaldamist niivõrd tähtsaks peetakse. Osalemine tagab suurema rahulolu tulemusega, seega ei tohiks osalemist ka riigi poolelt pärssida.

Järgnevalt anti vastajatele ette nimekiri võimalustest, kuidas seadusloomet ise kasutada ning milliseks nad hindavad mõjukust isikliku kogemuse põhjal. Kõige suurema osalusprotsendi sai valimistel hääletamisega osalemine (97%), üsna populaarsed mõjutusvahendid olid ka küsitlustes osalemine ning allkirjade kogumine ning petitsioonid (mõlemad 49,5%). Kolmandik vastajatest oli üritanud seadusloomet mõjutada arvamuse avaldamisega (35%), rahvahääletusel (33%), kodanikualgatusel osaledes (28,2%), ise seadusloomega tutvudes (27,2%), suhtlemisel Riigikogu liikmetega (21,4%) ning meedia vahendeid kaasates (20,4%). Ainsad valikuvaiandid, mis vastajate seas kasutust ei leidnud, olid vägivaldsed vahendid ning altkäemaks. Valimistel osalemine on kaudsetest meetoditest kindlasti üsna tõhus ning küsitlustes ning petitsioonides osamine annab hea tagasiside ühiskonna meelsusest. Antud vahendeid võiks kasutada isegi arvukamalt.

Isikliku kogemuse põhjal hinnati kõige mõjukamaks seadusandjate aktiivses tegevuses osalemist (66,7%), pea sama kõrge hinnangu sai osalusportaali kaudu mõjutamine (61,5%). Üsna mõjukateks hinnati ka proteste ja meeleavaldusi (47,6%), teemapüstitusi meedias, erakonda astumist (46,2%), ise valimistel kandideerimist (42,9%), teemapüstitusi laiemal avalikkuse ees (41,7%), kaasatud huvigruppidega ühenduse pidamist (41,2%) ja rahvahääletusi (41,2%). Kõige vähem mõjukamateks peeti allkirjade kogumist ning petiteerimist (76,5% hindas vähemõjukaks või üldse mitte mõjukaks), rahvaalgatusi (72,7%) ning riigiportaali kaudu arvamuse avaldamist (72,7%). Üsna halva hinnangu said ka kodanikualgatused (69,0%), valimised (67,4%), küsitlused (64,7%) ning ise seadusloomega tutvumine (60,7%). Järelikult peetakse enda aktiivset tegevust oluliselt mõjukamaks kui passivsemat laadi arvamuse avaldamist.

Kolmeteistkümnendas küsimuses paluti respondentidel nimetada ära gruppe ja organisatsioone, keda seadusloomesse kaasatakse. Kõige rohkem mainiti ära suuremaid katusorganisatsioone nagu erialaliidud, ettevõtlusühendused ja muud sarnased (32%). Ära nimetati ka töötajate ning tööandjate ametiühinguid (15,5%), erinevaid valitsusasutusi (12,6%), kohalikke omavalitsusi (8,7%), väiksemaid huvigruppe (6,8%) ning mittetulundusühinguid (6,8%). Ühtegi organisatsiooni ei osanud nimetada 32 respondenti. Teadlikkus kaastatud organisatsioonidest on seega küllalt hea. Kindlasti võiks teadlikkust

veelgi parandada, andes meedia kaudu rohkem informatsiooni eelnõude menetlemise ning korraldatud arutelude kohta.

Kui vastajatel paluti hinnata, mil määral need organisatsioonid oma eesmärgi täidavad, siis üldtulemusena pidas eesmärkide täitmist positiivseks 71,8% vastajatest. Suuremate katusorganisatsioonide puhul oli eesmärkide täitmise suhe kõrgem – seda hinnati positiivseks 81,8% ulatuses. Tugvalt üle keskmise tulemuse said ka teised populaarsemad vastused, ametiühingud 81,3% ja erinevad valitsusasutused 92,3%. Sarnane tulemus oli ka küsimusel, mil määral need organisatsioonid peavad silmas ühiskonna üldisi huve. Suuremad katusorganisatsioonid saavutasid siinkohal 81,8% toetuse, valitsusasutused 84,2% ning ametiühingud 87,5%. Üldine huvide silmapidamise protsent oli üle vastusevariantide 70,9. Järelikult hinnatakse organisatsioone üldiselt seadusloomele ja ühiskonnale positiivsena nähtusena ning neid võiks veelgi rohkem protsessi kaasata.

Kuueteistkümnendas küsimuses paluti vastajatel öelda, kas nad on kunagi osalenud mõne meediakommunikatsiooni vahendusel seadusloome mõjutamisel ja jaatava vastuse korral nimetada see. Jaatava vastuse sai see küsimus 28,2% küsitletutelt. Enim osaleti erinevate petitsioonide kaudu (55,2%), samuti olid vastajatel meeles ACTA-ga seotud arutelud (24,1%). Ära mainiti ka arvamushääletusi (6,9%), Facebook-i kommuunides osalemist (6,9%), Osale.ee portaalis osalemist (6,9%), info jagamist interneti vahendusel (3,4%), Rahvakogus osalemist (3,4%) ning küsitlustele vastamist (3,4%). On üllatav, et meediakommunikatsioon sai sedavõrd väikese kasutuse. Arvatavasti on asi selles, et suurt osa aktiivset tegevust ei mõisteta üldjuhul seadusloomesse sekkumisena, kuigi see võib mõnel juhul mõju omada.

Vastajatel paluti hinnata, kuivõrd mõjukas on meediakommunikatsioon seadusloome mõjutamisel. Väga mõjukaks hindas meediakommunikatsiooni 22,3% vastajatest, üsna mõjukaks 58,3%. Meediakommunikatsiooni mõju mindas väheks 19,4% ning mitte keegi vastajatest ei arvanud, et sellel pole seadusloomele mingisugust mõju. On selge, et meediakommunikatsiooni mõju peetakse üsna tugevaks ning sellele peaks edasisel seadusloome mõjutamisel veelgi rõhuma.

Viimases küsimusteblokis paluti vastajatel hinnata kolme internetiportaali (osale.ee, petitsioon.ee ja rahvakogu.ee) eesmärke ja nende täitmist. Osale.ee portaali oli vastajatest kasutanud 9,7%, külastanud, kuid mitte aktiivselt kasutanud 10,7%. Petitsioon.ee kasutatavus oli tunduvalt suurem: kasutajaid oli vastajate seas 36,9% ning külastajaid 18,4%. Rahvakogu.ee puhul oli külastajaid kasutajatest kolm korda rohkem – 29,1% 10,7% vastu, samas kui külastamise ja osalemise koguarv oli võrreldav osale.ee omaga. Järelikult külastatakse rohkem suuremat meediakajastust saanud portaali, kuid tegelikku kasutust saab lihtsama konseptsiooniga portaali.

Järgnevalt paluti külastajatel ja kasutajatel täpsustada portaalide eesmärgid. Osale.ee puhul pakuti enam seadusloomes osalemise soodustamist (33,3%), ühiskonna demokraatia suurendamist (30,3%), arvamuse avaldamist (27,3%) ning info jagamist (24,2%), samuti oli sage arvamus, et portaali on loodud vaid mulje jätmiseks inimeste kaasamisest (15,2%). 45,5% vastanutest olid seisukohal, et seadusloomes osalemise soodustamine läbi osale.ee portaali pigem toimib. Ühiskonna demokraatia suurendamisel oldi neljal juhul kümnest arvamusel, et seda eesmärki täidetakse (kuuel juhul arvati, et pigem ei täideta). Arvamuse avaldamise osas toimib eesmärkide täitmine 28,5% vastanute arvates ja pigem ei täideta eesmärke 71,4% vastanute arvates. Info jagamise osas oli arvamus positiivsem – ülesande täitmisse uskus 62,5% vastanutest. Üle kõigi eesmärkide usuti osale.ee kohta, et ülesandeid täidetakse või pigem täidetakse 42,9% vastanute seas.

Petitsioon.ee eesmärkideks loeti enim inimestele võimaluse andmist meelsuse näitamiseks (80,7%) ning allkirjade kogumist millegi poolt või vastu (77,1%). Pakuti ka avalikkuse tähelepanu püüdmist (63,2%), toetuse otsimist oma ideedele (48,1%), avalikkuse informeerimist ühiskonna probleemidest (24,6%) ning konkreetsete üksikjuhtumitega tegelemist (21%). Negatiivse poolelt pakuti ka lootusetut stressi maandamist (14%). Meelsuse näitamist loeti tõhusaks 56,5% juhtudest, allkirjade kogumist 65,9% ulatuses. Avalikkuse tähelepanu püüdmise on läbi petitsioone.ee portaali edukas 63,9% respondentide arvates ning toetuse otsimine 53,6% meelest. Üle kõigi eesmärkide usuti petitsioon.ee kohta, et ülesandeid täidetakse või pigem täidetakse 57,9% vastanute seas.

Rahvakogu portaali kasutajate arvates on portaali eesmärk toetuse otsimine (61,9%), teiseks populaarsemaks arvamuseks oli inimestele võimaluse andmine oma meelsuse näitamiseks (52,4%). Pakuti ka veel avalikkuse tähelepanu pöördumist (19%) ning ühiskonna informeerimist kitsaskohtadest (19%). Toetuse otsimise puhul oli vastajate arvamus üsna negatiivne – arvati, et see 84,6% ei täida see eesmärgi. Meelsuse näitamise puhul oli arvamus veidi parem (77,3%), kuid siiski tugevalt negatiivne. Avalikkuse tähelepanu pöördumisesse ning informeerimisse ei usutud peaaegu üldse (87,5%). Üle kõigi eesmärkide usuti Rahvakogu kohta, et ülesandeid täidetakse või pigem täidetakse 26,2% vastanute seas, mis on teistest portalidest tunduvalt vähem.

Positiivsem kuvand oli vastajate seas petitsioon.ee portaali kohta. Seda loeti eesmärkide osas kõige tõhusamaks ning usaldus portaali vastu on kõige suurem. Kui riik soovib edasi minna Rahvakogu konseptsiooniga, peaks seda kindlasti veidi muutma ning usaldusväärust tõstma. Hetke tundub Rahvakogu petiteerimisele veidi alla jääma.

4.4. Järeldused

Esimeseks uuringu eesmärgiks oli teada saada, milline on inimeste teadlikkus seadusloomest. Uuringust lähtuvalt on teadlikkus üsna hea. Pea kõik vastajad ühe erandiga oskasid nimetada vähemalt ühte seadust või seadusemuudatust, mõned vastajad tõid välja ka mitu varianti. Enamus nimetatud seadusi olid küsitluse ajal väga teemakohased või olnud meedias saanud lähemas minevikus tugevat kajastust. Ainuke murekoht on kolmel korral põhiseaduse muudatuste nimetamine, mis annab märku, et vastajad ei ole Riigikogu tegeliku tööga kursis.

Teises püstitatud küsimuses küsiti avaliku arvamuse mõjukuse hinnangu kohta. Avaliku arvamuse mõju puhul seadusloomele oldi varem nimetatud seaduste juures pigem arvamusel, et rahva arvamusega seadusloomel pigem ei arvestata. Üldise seadusloome puhul jäid vastajad pigem arvamusele, et seaduslooja avalikku arvamust arvesse ei võta. Seega on näiteks koostelu seaduse puhul arvestamise hinnang tunduvalt kõrgem ja peretoetuste puhul veidi kõrgem kui üldiselt keskmiselt. Teiste enam mainitud seaduste osas jäi keskmine umbes samase suurusjärku.

Huvitav oli ka seadusloome korraldajateks peetud organisatsioonide kajastamine (millistest arvamuse väljendamise vahenditest ollakse teadlikud ja milliseid gruppe või organisatsioone, keda seadusloomesse kaastatakse, osatakse välja tuua). Kui enamuse respondente nimetas Riigikogu ning ministeeriume (täpsemalt ka mitmel korral Justiitsministeeriumi), siis olid valitud variantide hulgas ka erinevate valdkondade spetsialistid, Riigikogu komisjonid, rahvas ja riik üldiselt. Meediv oli asjaolu, et väga mitmed vastajad nimetasid vastutajaks vähemalt kahe eri instantsi. Samas oli üsna kõrge ka vastajate arv, kes ei osanud nimetada ühtegi instantsi.

Vastajatel paluti hinnata ka seda, kelle huve seadusemuudatused teenivad. Eestlastele omase negatiivsusega olid üsna populaarsed valikuvariandid poliitikute, seadusloojate ja suurärimeeste huvide arvestamisest, kuid positiivse poole pealt oli valdav enamus respondente nõus, et seadusmuudatusi tehakse riigi huvides tervikuna. Vähekindlustatud isikute huvide arvestamist peeti seadusloojate hulgas vähetähtsaks, mis on omamoodi üllatav, kuna antud ühiskonnasegment on küllalt tähtis osa poliitilises valmiskampanias ning nendega arvestamine poliitikutele eluliselt oluline.

Viienda küsimusega uuriti, milliseid vahendeid oma arvamuse väljendamiseks kasutatakse ning kuuendas nende mõjukuse kohta. Vastajate populaarseimad arvamuse väljendamise vahendid olid arvamuse avaldamine, huvigruppides osalemine ja petiteerimine, mis on meeldiv väljavaade. Seega teadustatakse endale, et seadusloome mõjutamine on põhimõtteliselt võimalik. Ka valimistel hääletamine toodi tihti välja, seega on vastajad mõistnud kõige passiivsemat seadusloome mõjutamise võimalust läbi rahvaesindajate. Valimistel hääletamine oli ka valdava enamuse vastajate poolt ise kasutatud mõjutusmeetod. Poole vähem kasutati küsitlustes osalemist, allkirjade kogumist ning petitsioone. Samas ei hinnatud hääletamist kuigi mõjusaks, saades vaid kahe kolmandiku vastajate poolt positiivse hinnangu. Kõige mõjukamas hinnati hoopis ise seadusandjate aktiivses tegevuses osalemist, osalusportaali kaudu mõjutamist, proteste ja meeleavaldusi, teemapüstitusi meedias, erakonda astumist, ise valimistel kandideerimist, teemapüstitust laiema avalikkuse ees, kaasatud huvigruppidega ühenduse pidamist ja rahvahääletusi, mis kõik eeldavad aktiivset tegevust.

Enim kaasatud gruppide ja organisatsioonide seas suutsid vastajad kõige tihemini ära tuua erialaliite, ettevõtlusühendusi ja muid sarnaseid organisatsioone, samuti oli populaarne vastus ka tööandjate ja töötajate liidud ja ametiühingud. Sellest võib järeldada, et meedia vahendusel on silma jäänud teatud seaduspärad, keda kaasatakse. Samas ei suutnud kolmandik vastajatest välja tuua ühtegi organisatsiooni, keda seadusloomesse kaasatakse ning siit võib järeldada, et info kaasamisest võib olla ebaühtlane (või sõltub lihtsalt inimeste eelistustest info tarbimisel). Organisatsioonide eesmärkide täitmist hinnati küllalt positiivseks, mis on hea tulemus. Ka järgneva küsimusega, mis küsis ühiskonna üldiste huvide järgimise järele, peeti organisatsioonide huve ühiskonna omadele vastavaks. Seega võib öelda, et vastajate seas on usaldus organisatsioonide vastu ning neid võiks seadusloomesse kaasaa veelgi enam.

Viimases püstitatud küsimuses oli küsimuse all erinevate meediakommunikatsioonide mõju seadusloomele, mida peeti üllatavalt kõrgeks. Valdav enamus vastajatest arvas, et meediakommunikatsioonid on mõjukad ja üsna mõjukad. Välja toodud kasutatud vahenditest oli kasutatum petitsioonid, mis küll varasemalt hinnati seadusloome mõjutamise korral suhteliselt vähemõjukaks. Palju mainiti ka aruteludel osalemist ning arvamushääletusi. Küsitluses välja toodud kolmest portaalist sai positiivseima hinnangu petitsioon.ee portaali, mida kasutati oluliselt rohkem kui teisi väljatooduid ja mille eesmärkide täitmist hinnati kõige paremini. Üllatavalt sai kolmest portaalist kõige halvema hinnangu Rahvakogu algatus, mis on loodud üsna hiljuti. Püstitatud eesmärkide täitmisesse uskus vaid veerand vastajatest. Ilmselt võib seda selgitada ka portaali antud (teistest suurema) meediatähelepanuga, mis võib mõjutada vastajate meelsust negatiivses suunas. Võib järeldada, et meediakommunikatsioonide mõjusse üldiselt usutakse, kuid konkreetsete instantside mõjukust hinnatakse tagasihoidlikumalt.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on erinevate huvigruppide võimalused osaleda Eesti seadusloomes, kuidas neid võimalusi mõlemapoolselt kasutatakse ning milline on ühiskonna suhtumine seadusloome protsessi tervikuna.

Kuigi Eesti riik on kaasamise temaatikale palju mõelnud ning ka vastavad vahendid loonud, siis tegeliku kasutamisega esineb probleeme. Tihti on kaasamine vaid formaalne kohustus, mis tehakse ära sisulise mõtteta või jäetakse hoopis kõrvale. Sel juhul tunnevad kaasatud end pigem narrituna ning süveneda võib tõrjutuse tunne. Riigi poolt loodud osale.ee portaali on sisuliselt varjusurmas, paremini läheb petitsioon.ee-l, mida kasutatakse allkirjade kogumiseks ning avalikkuse tähelepanu pööramiseks. Hiljuti loodud Rahvakogu lahendus on mõnevõrra edukam, kuid avaliku arvamuse kohaselt seadusloome mõjutamisel suhteliselt kasutu.

Töö kirjutaja püstitatud hüpoteesidele kujunesid järgmised vastused:

1. Teadlikkus seadusloomest on üldiselt madalal tasemel ja sõltub olulisel määral meediakajastusest ja meedia poolt loodud kuvandist.

See hüpotees osutus esimeses osas valeks. Valdav enamus inimesi oskas nimetada mõne seaduse ning nimetati mitmel juhul ka rohkem kui üks. Kahjuks ei olnud need nimetatud mõnel juhul kõige aktuaalsemad (näiteks põhiseaduse muutmise). Kõik enamnimetatud seadused on saanud küsitluse ajal või vahetult enne seda suure meediatähelepanu osaliseks ning on tihedamalt seotud inimeste igapäevaelu või staatusega.

2. Avaliku arvamuse mõju hinnatakse pigem väiksemaks kui suuremaks.

Nii konkreetse seaduse kui üldise seadusloome juures hinnati avalikku arvamust mõjukaks vähesel määral. Kuigi esines erandeid, pidas valdav enamus respondente avalikku arvamust seadusloojate jaoks vähetahtsaks. Eriti halb näide on arvamus, et vähekindlustatud isikute huve seadusloojad erilisel

tähele ei pane. Samas uskus enamus vastajaid, et riigi huvid üldiselt on kaitstud.

3. Keskmine vastaja oskab nimetada vähemalt ühe võimaluse, kuidas seadusloomet mõjutada ning on ka ise vähemalt ühel instantsil seadusloomes osalenud.

103st vastajast ei suutnud 11 inimest välja tuua ühtegi mõjutusvahendit. Samal ajal oli inimesi, kes tõid välja 2-3 võimalust seadusloome kallutamiseks. Seega on teadlikkus mõjutamisvahenditest üldiselt hea. Kindlasti oleks vaja vaeva näha ühiskonna teadvustamisel mõne võimaluse olemasolust ning seadusloojate poolsele aktiivsemale kaasamisele. Hetkel tundub poliitikute omainitsiatiiv nõrk. Nagu kommenteeris üks küsitluses osaleja: „Seaduste loomine tundub olevat nii siseringi teema, et tavakodanikuna ei teagi täpselt, kuidas see käib ja miks üldiste huvidega ei arvestada.“ Sellist tunnetust tuleks püüda muuta kõiki võimalusi maksimaalselt kasutades ja kasutamisega jätkates.

4. Keskmine vastaja ei kasuta mõjutamisvahendeid tihti.

See hüpotees osutus mõõndustega tõeseks. Kui kaudseks mõjutamiseks võib lugeda valimistel hääletamist, siis raporteerisid enamus respondente enda sellist tegevust. Valikuvõimalustena antud mõjutusvahendeid raporteerisid end kasutama palju enam kasutajaid, kui valikuvõimalusi ise pakkuda pidades. Seega võib oletada, et mõjutamisvahendeid tegelikult kasutatakse, kuid neid ei teadvustata endale tõelise mõjuna. Palju kasutatakse mõjutamiseks arvamuse avaldamist, petiteerimist ning huvigruppides osalemist.

5. Mõjutamisvahendeid hinnatakse isikliku kogemuse põhjal pigem kasututeks.

Hüpotees osutus mõõndustega tõeseks. Mõjutusvahendeid nagu seadusandjate aktiivses tegevuses osalemine ja osalusportaaliid hinnati väga mõjukaks. Samas prevaleeris arvamus, et küsitlustel, hääletustel, kodanikealgatustes aja petitsoonides osalemine on pigem kasutu. Seega sõltub mõjutusvahendi hinnatud edukus mõjutusvahendi iseloomust.

6. Keskmine vastaja oskab nimetada vähemalt ühe grupi või organisatsiooni, keda seadusloomesse kaasatakse.

Hüpotees osutus tõeseks. Kaks kolmandikku vastajatest nimetasid vähemalt ühe (väga tihti ka mitu) organisatsiooni või organisatsioonide grupi, keda seadusloomesse kaasatakse. Nende organisatsioonide eemärke ja üldist kasu ühiskonnale hinnati positiivselt. Võib tunnetada soosivat suhtumist organisatsioonide kaasamise suhtes.

7. Keskmine vastaja on teadlik meediakommunikatsiooni mõjust seadusloomele ning on oma arvamust selle kaudu väljendanud.

Hüpotees leidis esimeses osas kinnitust ja teises osas osutus kummutatuks. Meediakommunikatsioone hinnati väga mõjukaks. Samas ei olnud kaks kolmandikku vastajatest ise meedia mõju kasutanud. Enim kasutati petitsioone ja avamusavaldusi – hääletusi. Tegelikult võib arvata, et meediakommunikatsioonide kasutamine on veelgi laialdasem ning seda lihtsalt ei teadvustata endale. Näiteks on Facebook-i kasutajate seas tavaline info ja „meeldimiste“ jagamine, mida ei peeta seadusloomes osalemiseks. Samas võib seda käsitleda info jagamise ning meelsuse näitamise vormina.

Hetkel tunduvad huvigruppide võimalused seadusloomes osalemiseks olevat kesised. Kuigi on sõlmitud EKAK ja teisi selleteemalisi leppeid, on nende rakendamine takerdunud ning huvigrupid ei tunne ennast ise kaasatuna. Tihti kasutatakse juba varem kasutatud sotsiaalpartnereid info vahetamiseks ning uutel huvigruppidel (rääkimata üksikisikutest) on raske ringi sisse saada. Olukorda võiks lahendada Rahvakogu kestvam kasutuselevõtt ning huvigruppide dünaamiliste andmebaaside loomine.

Heaks näiteks on ühe küsitluse respondendi aramus seadusloome mõjutamisest: „*Ei ole nii, et kui mõni kodanik väljastpoolt tahab mõnda seadust mõjutada, siis ei saa. Keskmiselt on poliitikud tegelikult suht nõrgad, rumalad ja kaitsetud, neid saab vabalt võita isegi nende endi mängus ja nende valitud relvadega. Aga kahjuks pole inimestel nii palju aega, et pea peale kukkunud profipoliitikutega võitlemisest oma päevatöö teha.*“ Kindlasti peaksid ka tavakodanikud harjuma ja harjutama seadusloomes osalemist. Hetkel kasutatakse oma meelsuse näitamiseks mitmeid veebivõimalusi, kuid ollakse valmis ka oma õiguste eest

tänaval seisma. Ideaalis on kaasamine aset leidnud juba enne protestilaine tekkimist ning huvilised saanud võimaluse oma arvamuse avaldamiseks juba seadusloome algfaasis.

Üheks heaks võimaluseks ühiskonna valupunktide leidmiseks on korraldada uuringuid. Viimastel aastatel on olnud heaks tavaks, et süsteemselt rakendatakse tegevuste kavandamist uuringutepõhiselt. Tulemusrikka koostöö saavutamiseks peab ületama mõlema poole barjäärid uute mõtte- ja tegutsemisviiside kasutamiselevõtuks. Selleks on vajalik piiritleda rollid ning töötada välja efektiivsed infovahetuskanalid, mis sobiksid mõlemale poolele. Kaasamise praktikad peaksid olema piisavalt institutsionaliseeritud, et nende kasutus ei sõltuks ametnike vahetumisest.

Eestis on olemas head eeldused huvigruppide seadusloomesse kaasamise praktika tõhusaks elluviimiseks. Neid eeldusi peaks rohkem rakendama ning leidma võimalusi seadusloomes osalemise võimaluste laiendamiseks ilma liigse bürokraatiata. Kindlasti ei ole praegune olukord kiita, kuid arenemisvõimalusi on ja loodetavasti neid ka tulevikus kasutatakse.

Participation Possibilities of Interest Groups in Legislative Drafting – Summary

The aim of this Master thesis was to ascertain the possibilities of different interest groups in participating in Estonian legislative drafting. Involvement and promoting participation in legislative drafting has become an important aspect in most developed countries and has started to gain more attention in every democratic country. Estonia has shown some promising tendencies to increase the participation but overall results are not very commendable.

As legislative drafting is associated with political opinions, the legitimacy is often questionable as the backgrounds of certain decisions are biased. Many people find that politicians and businessmen tend to abuse their power over legislation to attain results profitable to them. Legislation has to serve the requirements of society in whole to ensure the best possible result.

At this moment creating participation possibilities is not statutory to legal drafters. Although there are some guidelines that strongly advise to use as broad audience as possible such as Estonian Civil Society Development Concept and Estonian Information Society Strategy these are not used to their full potential and do not serve their purpose. The latest achievement for the participating groups was to ensure the petition right for a certain number of petitioners whose proposal must be heard in the parliament. The acceptance of public authority plays a great role as most involvement methods are controlled by the authorities.

Involvement is as important as other stages in legislation and cannot be replaced. It is often considered to be a formal burden and carried out without deeper thought. It is necessary to start to think of involvement as the key factor of all legislation. Transparency, clarity and intelligibility increase the trust community has to the administration. Also, researches have to be carried out to ascertain if the needs and requests of society are met.

The interest groups can be very different in purpose and organisation. Since Estonia was formerly incorporated in Soviet Union where participation was suppressed, the tradition of forming interest groups has not yet fixed in our minds. The idea of expressing ones opinion and making extra effort to gain common prosperity is yet to be intensified. There is also the problem that newer groups have difficulties to make themselves heard as most traditional groups are more often verified and used by administration. The administration has no effective means to find interested parties and that may be overcome by creating interactive databases of interest groups. Although there is potential, current attempts have failed so far.

Interest groups are not very popular among individuals as they tend to use participation possibilities as less as needed. The comfort zone is breached only by problems involved more closely or brought closer by media or public consciousness. The most used methods are participation in elections, collecting signatures and expressing ones opinion publicly through media, protest or other means of interaction. Interest groups are usually established to meet certain specific concentrated needs such as keeping local school or founding animal shelter for stray dogs.

The research analysis validated that common knowledge about legislative drafting is quite satisfactory. Only one respondent of 103 was unable to name at least one law that Riigikogu had discussed recently. Common categories were legalisation of partnership, family and parental benefits, reforms in educational system and turnover taxes.

Most people were able to name at least one way to influence legislation but are not very certain that those methods actually work. Most frequently used influential method was participating in elections. It is necessary to introduce as many involvement possibilities as possible to increase the legitimacy level of legislation. Accomplishing fruitful cooperation has to be the priority and establishing effective information exchange channels as well as determining the roles will help a lot. Those methods must be easily accessible and well carried out by administration to gain public trust. The projects that have failed (Themis, TOM) are criticised to have a lack of applying among administration and therefore considered useless.

Web-based participation portals like osale.ee and petitsioon.ee do not have a lot of proprietors but hold a great potential in involvement. Especially petitsioon.ee is considered to be more effective and easy to use and is acknowledged in wider circles of society. It would be most helpful if the petitions were considered in law-making process and approved by administration. The government-enforced Rahvakogu has a lot of potential, but lacks in public trust. Rahvakogu must become more trustworthy and its influence noticeable. That would lead to broader discussion in society and soothe the tensions between different interest groups.

Kasutatud kirjandus

1. Almond, G. A. jt. Comparative politics today: a world view. New York: Longman 2004.
2. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
3. An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>, 28.04.2014.
4. Aprill: arutelupäev. Arvutivõrgus: <https://www.rahvakogu.ee/pages/aprill-arutelupaev>, 20.04.2014.
5. Astok, H. Seletusi uskmatutele Riigikogu tööst. – Postimees 4.04.2011.
6. Autor teadmata. Valitsus avas portaali Täna Otsustan Mina. – Eesti Päevaleht 25.06.2001.
7. Auväart, L. Õigusnormid sotsiaalsete normide süsteemis. – Õigus ühiskonnas. Artiklite kogumik: abistavaks materjaliks õiguse sotsioloogia omandamisel. Koost S. Kaugia. Tartu: Avatar 2006.
8. Avatud Eesti Ühiskonna Instituut. Demokraatia ja rahvuslikud huvid. Eesti ühiskond – 2005 (Projekti raport). Tallinn: Avatud Eesti Fond 2006.
9. Cotterrell, R. The Sociology of Law: An Introduction. London: Butterworths 1984.
10. Dickerson, R. The Fundamentals of Legal Drafting. Boston: Little, Brown, 1988 (viidatud: Legislative drafting in Hong Kong (2001)).
11. Eesti haridustöötajate kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.ehl.org.ee/>, 21.03.2014.
12. Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Arutivõrgus: http://www.mkm.ee/public/Infoyhiskonna_arengukava_2020_f.pdf, 01.04.2014

13. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/30410>, 28.03.2014.
14. Eesti Koostöö Kogu. Rahvakogu ettepanekud jõuavad teisipäeval riigikogusse. Arvutivõrgus: <http://www.kogu.ee/rahvakogu-ettepanekud-jouavad-teisipaeval-riigikogusse/> 20.04.2014.
15. Eesti Kristliku Televisiooni kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.ektv.ee/index.php> 21.03.2014.
16. Euroopa kodanikualgatus. Peamised faktid. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>, 2.04.2014.
17. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 211/2011, 16. veebruar 2011, kodanikualgatuse kohta.
18. Facebooki kogukond – Maha Tallinna TV – raha lasteaedadele. Arvutivõrgus: <http://www.facebook.com/mahattv?sk=info>, 23.03.2014..
19. Habermas, J. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT 1998.
20. Heategu kõige pisemale. Arvutivõrgus: <http://heategu.weebly.com/>, 21.03.2014.
21. Hinno, K., Vallimäe, T. Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlus: koostööd mõjutavad tegurid. Riigikogu toimetised 2007/15.
22. Hõbemägi, P. Eestis on vaimne vaakum ning puudus uue põlvkonna juhiomadustega tippintellektuaalidest. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/priit-hobemagi-eestis-on-vaimne-vaakum-ning-puudus-ue-polvkonna-juhiomadustega-tippintellektuaalidest.d?id=65796264>. 21.04.2014.
23. Hänni, L. Mis on osalusveebi mõte? Arvutivõrgus: <https://www.osale.ee/?id=23> . 21.03.2014.
24. Hänni, L. Osalusvõimaluste suurendamine. Infoühiskonna aastaraamat 2010. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2010.

25. I. Orav (pseud). Poliitikast eRepublikus elik miks demokraatia eMaailmas lonkab. Arvutivõrgus: <http://www.erepublik.com/en/article/poliitikast-erepublikust-miks-demokraatia-emaailmas-lonkab-1088918/1/20>, 21.03.2014.
26. Järvelill, R. Kolmas sektor meil ja Inglismaal. – Riigikogu Toimetised 2000/2.
27. Kasemets, A. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 2001/4.
28. Kasemets, A., Dsiss, M., Lepp, Ü. Eesti kodanikuühiskonna statistilise portree ja kaasamistaristu idee. – Riigikogu Toimetised 2012/25.
29. Kaugia, S. Sotsiaalsest konfliktist ja selle reguleerimisest. – Akadeemia 2000/7.
30. Kenkmann, P. Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses. – Riigikogu Toimetised 2000/1.
31. Kodanikuühiskonna portree. Arvutivõrgus: www.kypo.ee (mittekättesaadav), 18.04.2014.
32. Kolga, V. Tunnetus, meedia ja poliitiline kommunikatsioon. – Riigikogu Toimetised 2001/3.
33. Kostabi, K. Riigiasutused sotsiaalmeedias: mida kasutajad ootavad. – Riigikogu Toimetised 2013/27
34. Kuklane, E. Kohtunike koolitust korraldab uuest aastast Riigikohus. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=958>. 21.03.2014.
35. Käärik, H. Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 2000/1.
36. Lagerspetz, M. Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis. – Riigikogu Toimetised, 2000/2.
37. Legislative drafting in Hong Kong. Crystallization in Definitive Form. 2nd edition. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.hk/eng/pdf/ldhkv2.pdf>, 21.03.2014.
38. Legislative Support. National Institute for Legislative Studies (Nigeria). Arvutivõrgus: http://nils.gov.ng/legislative_support.php, 21.03.2014.

39. Ligi, T. Õigusloome planeerimise mõju seaduskvaliteedile. 31. Eesti õigusteadlaste päevad, 1.10.10. Arvutivõrgus: <http://www.iuridicum.ee/public/files/31Ligi.ppt>, 11.04.2014.
40. Liiv, D. Kodanikuühiskond meil ja mujal. – Riigikogu Toimetised 2006/13.
41. M. Teder. Aastaga sai seaduseks kolm Rahvakogu ettepanekut. <http://www.postimees.ee/2752498/aastaga-sai-seaduseks-kolm-rahvakogu-ettepanekut>. 21.04.2014.
42. Madiberk, T. Rohujuuretasandi demokraatia internetis – petitsioon.ee. Tallinn, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2010.
43. Manual for drafting legislation. The Florida Senate. Office of bill drafting services. Sixth edition, 2009. Arvutivõrgus: <http://www.flsenate.gov/PublishedContent/ADMINISTRATIVEPUBLICATIONS/Manual-for-Drafting%20-Final.pdf>, 21.03.2014.
44. Mark, A. Õigus ja selle legitiimsus õiguspoliitika teostamise eeldusena. – Vaateid õiguspoliitikale. Artiklite kogumik. Koost S. Kaugia. Tartu: Avatar Holding 2008.
45. Mark, A. Õigus sotsiaalse ja poliitilise fenomenina. – Õiguse sotsiaalsest olemusest ja toimest ühiskonnas. Artiklite kogumik. Koost S. Kaugia. Kõrveküla: Avatar Holding 2009.
46. Maurer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
47. Mereste, U. Õigusloome radadel: õiguslaseid artikleid. Tallinn: Juura 2001.
48. Mis on Petitsioon.ee? Arvutivõrgus: <http://petitsioon.ee/about>, 21.03.2014.
49. Mis on Rahvakogu? Arvutivõrgus: <https://www.rahvakogu.ee/pages/mis-on-rahvakogu--2>. 18.04.2014.
50. Narits, R. Seadusloomeregulatiivse ja õigusliku mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 2001/4.
51. Noor, K., Uus, M. Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina. – Riigikogu Toimetised 2011/23.

52. Radaelli, C. M. Regulating Rule-Making via Impact Assessment. – Governance. Vol 23. Issue 1. Wiley Periodicals: Hoboken 2010.
53. Rahvakogu veebileht. Arvutivõrgus: www.rahvakogu.ee. 18.04.2014.
54. Rand, E. Kohus mõistis pronksiöö korraldamises süüdistatud mehed õigeks. – Eesti Päevaleht, 6.01.2009.
55. Ravimitootjate Liidu kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.rtl.ee/> 21.03.2014.
56. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>, 21.03.2014
57. Rikman, E., Lagerspetz M., Vallimäe, T. Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi. – Riigikogu Toimetised 2010/21.
58. Roonemaa, H. Üks esimesi e-Eesti projekte TOM lõpetas tegevuse. – Eesti Päevaleht 2.06.2008.
59. Roop, A. Kodanikeühenduste mõju Euroopa Liidule. – Riigikogu Toimetised 2004/9.
60. Salamon, L.M., Anheimer, H.K. The Emerging Nonprofit Sector: An Overview. Manchester and New York, 1996.
61. Sermat, V. Väiksed grupid ühiskonnas. – Akadeemia 1994/7.
62. Siivelt, Ü. Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikeühenduste teenistuses. – Riigikogu Toimetised 2002/5.
63. Strateegiamäng eRepublik. Arvutivõrgus: <http://www.erepublik.com/en>, 21.03.2014.
64. Zamboni, M. Law and politics : a dilemma for contemporary legal theory. Berlin; Heidelberg: Springer 2008.
65. The Open Meeting law. Arvutivõrgus: <http://www.mass.gov/ago/government-resources/open-meeting-law/>, 17.03.2014.
66. Thornton, G. C. Legislative drafting. London: Butterworths 1987.

67. Tocqueville, A. de. Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Hortus Litterarum, Tallinn 2005.
68. Uudelepp, A. Kodanike kaasamine: kuidas jõuda tegeliku osaluseni riigi otsustes? – Praxis Poliitikaanalüüs 2010/8.
69. Vabariigi President iseseisvuspäeva kontsert-aktusel Estonias 24. Veebruaril. Arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/8664-2013-02-24-16-31-56/index.html>. 21.04.2014.
70. Vallimäe, T. Kodanikualgatus toetavad väärtused ja käitumismustrid: eesti- ja venekeelsete elanike võrdlus. – Riigikogu Toimetised 2012/26.
71. Veebikonstaabel Andero Sepp. Arvutivõrgus: <https://www.facebook.com/veebikonstaabel.andero>, 10.02.2014.
72. Weinberger, O. Law, institution and legal politics: fundamental problems of legal theory and social philosophy. Dordrecht: Kluwer 1991.
73. Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Justiitsministeerium: aprill 2009. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41328/%D5MA+kontseptsioon_apr09.pdf, 21.4.2014.
74. Üprus, A. Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikust elust. – Riigikogu Toimetised 2005/15.

Kasutatud õigusaktid

75. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I 2003, 64, 429.
76. Kohaliku Omavalitsuse Korraldamise seadus. - RT I, 22.11.2013, 3.
77. Metsaseadus - RT I, 13.03.2014, 48.
78. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise

esitamise seadus - RT I, 01.04.2014, 3.

79. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus - RT I, 01.04.2014, 1.

80. Tervishoiuteenuse korraldamise seadus - RT I, 15.04.2014, 5.

81. Vabariigi Valitsuse 28. Septembri 1999. a määrus nr 279. – RT I 1999, 73, 695.

Lisa 1. Küsitlusankeet ja vastuste koondtulemused

Lugupeetud vastaja!

Selle uuringu eesmärgiks on koguda infot seadusloome teemal kirjutatava lõputöö tarbeks. Demokraatlikus ühiskonnas on vajalik luua seadusloojate ja teiste ühiskonnaliikmete vahele diskussioon. Lõputöö eesmärk on uurida, millised on kaasamise võimalused Eesti ühiskonnas, kui palju leiavad need praktilist kasutust ning milline on ühiskonna suhtumine seadusloome protsessi tervikuna.

Uuring on anonüümne. Iga küsimuse puhul võetakse arvesse kokkuvõtlikud vastused ning autor kasutab neid vaid lõputöö raames. Kui Te ei ole vastuses kindel, valige oma tundmusele kõige lähemal olev vastus. Küsimustele vastamisel tõmmake ring ümber sobivale vastusevariandile või valige sobiv lahter, vajadusel täpsustage. Avatud küsimuse korral kirjutage lühidalt oma arvamus.

Palun leidke küsimustiku täitmiseks aega 15-20 minutit.

Andmed koostaja kohta:

Õppeasutus: Tartu Ülikool, Õigusteaduskond

E-post: krista.adari@gmail.com

Krista Adari

Täna vastamise eest!

Vastajaid kokku: 103

I. Üldandmed:

1. Sugu:

- Mees (46; 44,7%)
- Naine (57; 55,3%)

2. Vanus aastates

<24	(19; 18,4%)
24-29	(48; 46,6%)
30-39	(22; 21,4%)
40-49	(9; 8,7%)
>49	(5; 4,9%)

3. Haridustase:

- a) Algharidus (0)
- b) Põhiharidus (0)
- c) Keskharidus (26; 25,2%)
- d) Kutseharidus (4; 3,9%)
- e) Keskeriharidus (13; 12,6%)
- f) Kõrgharidus (60; 58,3%)

II. Seadusloome

4. Palun nimetage viimane seadus, mille arutamist Riigikogus teate.

Kooselu seadus	21	20,4%
Peretoetuste tõstmine	14	13,6%
Käibemaksuseaduse muudatused	9	8,7%
Kõrgharidusreform	8	7,8%
Liiklusseadus	4	3,9%
Ametiautode käibemaksustamine	3	2,9%
Pensionitega senduv	3	2,9%
Piirilepingu ratifitseerimine	3	2,9%
Põhiseaduse muutmine	3	2,9%
Vanemahüvitis	3	2,9%
ACTA	2	1,9%
Jahiseadus	2	1,9%
Karistusseadustiku muudatus	2	1,9%
Keskkonnaseadustiku üldosa seadus	2	1,9%
Koolieelsete lasteasutuste seadus	2	1,9%
Majandusseadustiku üldosa seadus	2	1,9%
Aktsiisi määrad	1	1,0%
Ehitusseadustik	1	1,0%
Ei tea	1	1,0%
Elektriseadus	1	1,0%
Elektroonilise side seadus	1	1,0%
Ettevõtete tulumaks	1	1,0%
Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse muutmine	1	1,0%
Immiratsiooniseadus	1	1,0%
Kodussünnitusseadus	1	1,0%
Korteriomandiseadus	1	1,0%
Lastekaitseadus	1	1,0%
Maaelu Arengukava 2014-2020	1	1,0%
Petitsiooniseadus	1	1,0%
Raamatupidamisseadus	1	1,0%
Ravimiseadus	1	1,0%
Reklaamiseaduse muutmise eelnõu tarbijakreediti puudutavate sätete osas.	1	1,0%
Riigieelarve	1	1,0%
Riigijuhtide palgamäär	1	1,0%
Riigilõivuseaduse muutmise seadus	1	1,0%
Streigi seadus	1	1,0%
Töökaotamise hüvitiste kärpimine	1	1,0%
Liikluskindlustusseadus	1	1,0%
Õppetoetuse ja õppelaenu seadus	1	1,0%

5. Kas selle seaduse puhul arvestati Teie arvates avaliku arvamusega?
- a) Jah (4; 3,9%)
 - b) Pigem jah kui ei (33; 32,0%)
 - c) Pigem ei kui jah (52; 50,5%)
 - d) Ei (14; 13,6%)
6. Hinnake, mil määral võtavad riigiorganid seadusi luues arvesse avalikku arvamust.
- a) Palju (0)
 - b) Pigem rohkem kui vähem (22; 21,3%)
 - c) Pigem vähem kui rohkem (70; 68,0%)
 - d) Vähe (11; 10,7%)

7. Kelle ülesanne on Teie meelest seadusloome protsessi korraldamine?

Riigikogu	49	47,6%
Ministeeriumid ja valitsus üldiselt	39	37,9%
Ei tea	8	7,8%
Erinevate valdkondade spetsialistide	4	3,9%
Riigikogu Komisjonid	3	2,9%
Rahvas	3	2,9%
Riik	3	2,9%
Eelnõu algataja	2	1,9%
Huvigrupid	2	1,9%
Riigikogu esimees	2	1,9%
Õiguskantsler	2	1,9%
Erakonnad	1	1,0%
Ametnike	1	1,0%
Juhi	1	1,0%
Kodanikuühiskond	1	1,0%
Kohalik omavalitsus/maakond	1	1,0%
Ringkonnakohus	1	1,0%

8. Keda on seadusloojatel vajalik seadusloome protsessi kaasata?

Oma valdkonna spetsialistid ja eksperdid	36	35,0%
Huvigrupid	33	32,0%
Rahvas ja avalikkus üldiselt	19	18,4%
Asjasse puutuvaid isikuid.	16	15,5%
Juristid	6	5,8%
Ei tea	4	3,9%
kohalikke omavalituse esindajaid.	4	3,9%
Riigikogu	2	1,9%
Ministrid	1	1,0%
Riigiameteid	1	1,0%
Õiguskantsler	1	1,0%

9. Kas nõustute väitega, et loodavad seadused teenivad enim...

Väide	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus
a) Kodanike ja ühiskonna huve?	(5; 4,9%)	(54; 52,4%)	(40; 38,8%)	(4; 3,9%)
b) Riigi huve?	(33; 32,0%)	(64; 62,2%)	(6; 5,8%)	(0)
c) Suurärimeeste huve?	(24; 23,3%)	(53; 51,5%)	(24; 23,3%)	(2; 1,9%)
d) Poliitikute ja seadusloojate huve?	(39; 37,9%)	(45; 43,7%)	(16; 15,5%)	(3; 2,9%)
e) Keskklassi huve?	(0)	(48; 46,6%)	(49; 47,6%)	(6; 5,8%)
f) Vähekindlustatud isikute huve?	(1; 1,0%)	(23; 22,3%)	(54; 52,4%)	(25; 24,3%)
g) Muu (palun selgita)?	(0)	(0)	(0)	(0)

10. Nimetage palun võimalusi, kuidas tavakodanik saab Teie arvates mõjutada seaduste loomist

Arvamuse avaldamine	28	27,2%
Huvigrupid	28	27,2%
Petitsioonid	25	24,3%
Hääletamine	19	18,4%
Meeleavaldused	17	16,5%
Rahvaesindaja poole pöördudes	15	14,6%
Avalik tähelepanu pööramine	11	10,7%
Ei saagi	11	10,7%
Küsitlused	7	6,8%
Erakonda astumine	3	2,9%
Kandideerimine	3	2,9%
Kohtus käimine	2	1,9%
Osale portaal	2	1,9%
Rahvakogu	1	1,0%
Riigikogu liikmetel peaks olema kohustus küsida	1	1,0%
Erakondade „sponsoreerimine“	1	1,0%
Õiguskantsleri poole pöördumine	1	1,0%

11. Milliseid seadusloome mõjutamise vahendeid olete ise kasutanud? (Lubatud mitu vastusevarianti)

ja

12. Kuidas hindate kasutatud võimaluste mõjukust isikliku kogemuse põhjal?

	Need ei ole üldse mõjukad	Need on mõjukad väga vähesel määral	Need on üsna mõjukad	Need on väga mõjukad
Allkirjade kogumine (51; 49,5%)	5; 9,8%	34; 66,6%	11; 21,6%	1; 2,0%
Altkäemaks (0)	0	0	0	0
Arvamuse avaldamine (36; 35,0%)	4; 11,1%	17; 47,2%	15; 41,7%	0
Erakonda astumine (13; 12,6%)	1; 7,7%	6; 46,2%	6; 46,2%	0
Ise seadusloomega tutvumine (28; 27,2%)	4; 14,3%	13; 46,4%	11; 39,3%	0
Kaasatud huvigruppidega ühenduse pidamine (17; 16,5%)	1; 5,9%	9; 53,0%	7; 41,1%	0
Kandideerimine (14; 13,6%)	1; 7,1%	7; 50%	5; 35,7%	1; 7,1%
Kodanikualgatused (29; 28,2%)	2; 6,9%	18; 62,1%	9; 32%	0
Kodanikuportaali kaudu arvamuse avaldamine (11; 10,7%)	0	8; 72,3%	3; 27,3%	0
Kohtusse minemine (4; 3,9%)	0	3; 75%	1; 25%	0
Küsitlused (51; 49,5%)	5; 9,8%	28; 54,9%	17; 33,3%	2,0%
Meedia (21; 20,4%)	1; 4,8%	10; 47,6%	10; 47,6%	0
Osalusportaal (13; 12,6%)	0	5; 38,5%	8; 61,5%	0
Protest ja meeleavaldus (17; 16,5%)	1; 5,9%	8; 47,1%	8; 47,1%	0
Rahvaalgatus (11; 10,7%)	1; 9,1%	7; 63,6%	2; 18,2%	1; 9,1%
Rahvahääletus (34; 33,0%)	4; 11,8%	16; 47,1%	13; 38,2%	1; 2,9%
Seadusloojate aktiivses tegevuses osalemine (9; 8,7%)	0	3; 33,3%	5; 55,6%	1; 11,1%
Streik (5; 4,9%)	1; 20%	3; 60%	0	1; 20%
Suhtlemine Riigikogu liikmetega ja seotus poliitikutega (22; 21,4%)	2; 9,1%	9; 40,9%	11; 50%	0
Uus erakond (4; 3,9%)	0	1; 25%	3; 75%	0
Valimised (95; 92,2%)	11; 11,6%	53; 55,8%	31; 32,6%	0
Vägivaldsed vahendid (0)	0	0	0	0
Õiguskantsleri poole pöördumine (5; 4,9%)	1; 20%	3; 60%	1; 20%	0
Oma eriala piires tava-inimeste professionaalne abistamine (1; 1,0%)	0	0	1; 100%	0
Pol. noorteorganisatsiooni liikmelisus (1; 1,0%)	0	0	1; 100%	0

(protsent valiku teinutest)

13. Nimetage palun grupe ja organisatsioone, kes on riigi poolt kaasatud seadusloome protsessi.

Suuremad katusorganisatsioonid	33	32,0%
Ei tea	32	31,1%
Valitsusasutused	13	12,6%
Kohalikud omavalitsused	9	8,7%
Huvigrupid	7	6,8%
MTÜ-d	7	6,8%
Erakonnad	4	3,9%
Rahvakogu	3	2,9%
Ülikoolid	3	2,9%
Juristid	2	1,9%
Kirik	2	1,9%
Lobistid	2	1,9%
Suurfirmad	2	1,9%
Haigekassa	1	1,0%
Kodanikud	1	1,0%
Politsei- ja piirivalveamet	1	1,0%
Vähemuste esindajad	1	1,0%
Õiguskantsler	1	1,0%
Ärimehed	1	1,0%

14. Kuivõrd täidavad Teie meelest need grupid ja organisatsioonid oma eesmärged?

- a) Täidavad täiel määral (6; 58,3%)
- b) Pigem täidavad (68; 66,0%)
- c) Pigem ei täida (24; 23,3%)
- d) Ei täida üldse (5; 48,6%)

15. Kuivõrd peavad Teie meelest need grupid ja organisatsioonid silmas üldisi ühiskonna huve?

- a) Peavad silmas täiel määral (8; 7,8%)
- b) Pigem peavad silmas (65; 63,1%)
- c) Pigem ei pea silmas (26; 25,2%)
- d) Ei pea üldse silmas (4; 3,9%)

16. Kas olete kunagi osalenud mõne meediakommunikatsiooni vahendusel seadusloome mõjutamisel (nt Facebooki kommuunid, Twitter)?

a) Jah (29; 28,2%)

b) Ei (74; 71,8%)

17. Kui vastasite eelmisele küsimusele jaatavalt, siis palun nimetage millisel.

Erinevad petitioonid	16	55,2%
ACTAga seotus arutelud	7	24,1%
Arvamushääletus	2	6,9%
Facebook	2	6,9%
osale.ee	2	6,9%
info jagamine	1	3,5%
Rahvakogu	1	3,5%
Küsitlused	1	3,5%

18. Kuivõrd mõjukas on Teie arvates meediakommunikatsioon seadusloome kujundamisel?

a) See on väga mõjukas (23; 22,3%)

b) See on üsna mõjukas (60; 58,3%)

c) See on mõjukas väga vähesel määral (20; 19,4%)

d) See ei ole üldse mõjukas (0)

19. Kas olete kunagi kasutanud osale.ee portaali?

- a) Jah (10; 9,7%)
- b) Ei (82; 79,6%)
- c) Olen külastanud, kuid pole aktiivselt kasutanud (11; 10,7%)

20. Mis on Teie arvates osale.ee eesmärgid?

- a) Seadusloomes osalemise soodustamine (11; 52,4%)
- b) Arvamuse avaldamine (9; 42,9%)
- c) Mulje jätmine (5; 23,8%)
- d) Info jagamine (8; 38,1%)
- e) Poliitikute mõjutamine (1; 4,8%)
- f) Ühiskonna demokraatia suurendamine (10; 47,6%)

21. Kuivõrd täidab Teie meelest osale.ee oma eesmäärke?

- b) Täidab täiel määral (0)
- c) Pigem täidab (9; 42,9%)
- d) Pigem ei täida (10; 47,6%)
- e) Ei täida üldse (2; 9,5%)

22. Kas olete kunagi kasutanud petitsioon.ee portaali?

- a) Jah (38; 36,9%)
- b) Ei (46; 44,7%)
- c) Olen külastanud, kuid pole aktiivselt kasutanud (19; 18,4%)

23. Mis on Teie arvates petitsioon.ee eesmärgid?

- a) Anda inimeste võimalus meelsuse näitamiseks (46; 80,7%)
- b) Allkirjade kogumine millegi poolt või vastu (44; 77,2%)
- c) Toetuse otsimine (28; 49,1%)
- d) Avalikkuse tähelepanu pöördmine (36; 63,2%)
- e) Lootusetu pöördlus ja stressi maandamine (8; 14,0%)
- f) Informeerimine (14; 24,6%)
- g) Konkreetset üksikjuhtumid (12; 21,1%)

24. Kuivõrd täidab Teie meelest petitsioon.ee oma eesmärgid?

- a) Täidab täiel määral (2; 3,5%)
- b) Pigem täidab (31; 54,4%)
- c) Pigem ei täida (22; 38,6%)
- d) Ei täida üldse (2; 3,5%)

25. Kas olete kunagi kasutanud rahvakogu.ee portaali?

- d) Jah (11; 10,8%)
- e) Ei (61; 59,2%)
- f) Olen külastanud, kuid pole aktiivselt kasutanud (31; 30,0%)

26. Mis on Teie arvates Rahvakogu eesmärgid?

- a) Anda inimestele võimalus meelsuse näitamiseks (22; 52,4%)
- b) Toetuse otsimine (26; 61,9%)
- c) Avalikkuse tähelepanu pöördmine (8; 19,1%)
- d) Informeerimine (8; 19,1%)

27. Kuivõrd täidab Teie meelest Rahvakogu oma eesmärgid?

- e) Täidab täiel määral (3; 4,9%)
- f) Pigem täidab (8; 19,5%)
- g) Pigem ei täida (23; 56,1%)
- h) Ei täida üldse (8; 19,5%)

28. Kui soovite antud teemal veel midagi lisada, siis tehke seda palun siin.

- *Rahvas peaks rohkem osalema, mitte anonüümselt kommenteerima ja halvustama.*
- *Ei ole nii, et kui mõni kodanik väljaspoolt tahab mõnda seadust mõjutada, siis ei saa. Keskmiselt on poliitikud tegelikult suht nõrgad, rumalad ja kaitsetud, neid saab vabalt võita isegi nende endi mängus ja nende valitud relvadega. Aga kahjuks pole inimestel nii palju aega, et pea peale kukkunud profipoliitikutega võitlemisest oma päevatöö teha.*
- *Avalik sektor on üks suurim erasektori toodete ja teenuste tellija. Mida rohkem avalikku sektorit halvustatakse, seda vähem soovitakse seal töötada ja järelikult on häid inimesi keeruline leida. Pole andekaid töötajaid, on tulemuseks toored seadused, mis on kõigile halvad.*
- *Ei olnud kunagi varem nende kahe veebilehekülje kohta kuulnud, aga osale.ee tundub täiesti põnev lehekülg olevat. Ja ma olen juuratudeng! Neid võiks rohkem propageerida.*

- *Palun olla ettevaatlik järelduste tegemisel (kindlasti teate seda juba). Kokkuvõttes usun, et Eestis toimivad asjad üsna hästi ja loodan, et see järeldub ka Teie tööst. Edu!*
- *Tundub, et riik ja rahvas on lahku kasvanud. Inimesed ei tunne enam, et nende arvamus midagi muudaks ja omaks mõju. Otsustajate otsuste järel tunneb end riigis hästi vaid väike protsent inimesi. Poliitikud ei usalda rahvast ega rahvas poliitikuid. Ja valida pole kedagi, kes kannaks neid väärtusi, mida päriselt tahaks Riigikogus näha.*
- *Selleks, et maailma muuta, tuleb riskida olemasolevaga.*
- *Küsitakse küll rahva ja kohalike omavalitsuste arvamust, kuid tehakse ikka nii nagu ministeeriumiametnikele endale parem tundub.*
- *Seaduste loomine tundub olevat nii siseringi teema, et tavakodanikuna ei teagi täpselt, kuidas see käib ja miks üldiste huvidega ei arvestada.*
- *Keeruline oli. Ei ole valdkonnaga piisavalt hästi kursis. Pigem ainult kallutatud meedia vahendusel..*
- *Palun tutvuge järgmiste materjalidega:*

<http://uus.minut.ee/colorados-tutvustati-kanepimuugi-automaati/>

<http://uus.minut.ee/igauhe-propagandaministeerium-robot-kesikud/>

http://www.ted.com/talks/lawrence_lessig_the_unstoppable_walk_to_political_reform

<https://www.youtube.com/watch?v=zsI3-IEWgFg>

Täna vastuste eest!

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Krista Adari

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose „Huvigruppide kaasamisest seadusloomesse“, mille juhendaja on *dr iur* Silvia Kaugia,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **02.05.2014.**